

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
"Харківський політехнічний інститут"

Р.Г. ДОЛІНСЬКА

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник
для студентів інженерно-економічних спеціальностей
всіх форм навчання

Харків НТУ "ХПІ" 2002

ББК 65.261

Д 64

УДК 336.1

Рецензенти: О.Л. Яременко, *д-р екон. наук, проф. Харківського гуманітарного інституту “Народна Українська Академія”*

Л.А. Лимонова, *канд. екон. наук, начальник Управління з питань державних корпоративних прав Харківської обласної державної адміністрації*

Долінська Р.Г.

Д 64 Державні фінанси: Навч. посіб. для студентів інженерно-економічних спеціальностей, слухачів післявузівської системи навчання, аспірантів і спеціалістів. – Харків: НТУ “ХПІ”, 2002 р. – 232 с.

ISBN 966 – 593 – 198 – 9

У посібнику викладено основи державних фінансів як системи економічних відносин, висвітлено питання суті та змісту державного бюджету, бюджетної класифікації, бюджетного устрою та бюджетної системи, державного кредиту. Розглянуто проблеми організації бюджетного процесу. Обґрунтована система доходів і видатків бюджетів різного рівня. Велику увагу приділено питанням раціональної побудови податкової системи держави. Наведено основні принципи та напрямки розвитку фінансування соціальної сфери за умов ринку. Окремий розділ присвячено державним видаткам на розвиток економіки.

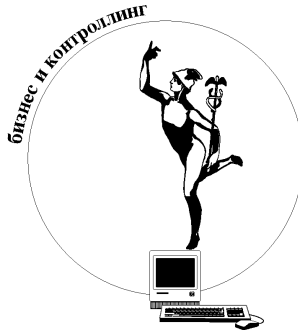
Foundations of public finances are given as a system of economic relations in the textbook. Topics include the matter and content of the state budget, budget classification and budget system, state loan. Organizational problems of budgeting are covered. System of different level budget incomings and expenses is described. Rational taxation is given a special attention. Main principles and ways of development of social financing in market economy are noted. State expenses on economic development are discussed in a special chapter.

Лл. 22. Табл. 21. Бібліогр. 45 назв

ББК 65.261

ISBN 966 – 593 – 198 – 9

© Р.Г. Долінська, 2002



ВСТУП

Зміст фінансової діяльності держави в умовах трансформації економіки швидко змінюється.

В Україні зроблено вагомі кроки у сфері регулювання бюджетного процесу, сформована відповідна система фінансових органів, напрацьовано базу, за якою регламентується розробка й виконання державного бюджету. Щойно прийнято Бюджетний Кодекс, який докорінно змінює бюджетний процес і міжбюджетні відносини. На порядку денному прийняття Податкового, Пенсійного, Житлового кодексів України.

Фінанси держав з транзитивною економікою вимагають принципово нових рішень. Однією з найсуттєвіших і водночас складних проблем є вдосконалення фінансових відносин між бюджетною системою, суб'єктами підприємницької діяльності і суспільством у цілому.

Радикальна економічна реформа міжбюджетних відносин передбачає перерозподіл компетенції між державними та місцевими бюджетами задля пошуку обґрунтованих шляхів бюджетної автономії, незалежності, стимулювання розвитку територій.

На сьогоднішній день розроблена концепція податкової реформи, що направлена на стимулювання ділової та інвестиційної активності.

По-новому в економіці перехідного типу вирішуються проблеми фінансового забезпечення соціальної сфери.

Предметом вивчення дисципліни “Державні фінанси” є фінансово-грошові відносини у сфері формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів держави. У курсі вивчаються теоретичні і практичні питання формування державних фінансів, тенденції їх розвитку, основні фінансові категорії, бюджет і бюджетний устрій, податки і податкова політика, видатки бюджету як механізм регулювання соціально-економічних процесів.

Головне завдання курсу – дати цілісне уявлення про проблеми, які вирішуються при формуванні і розподілі державних ресурсів, ознайомити з базовими ідеями побудови системи державних фінансів і аналітичними інструментами, котрі при цьому використовуються.

Це відповідає рівню знань, які необхідні фахівцю, щоб осмислити дії держави з точки зору сучасної економічної теорії і ситуативних факторів; врахувати вплив фінансової системи держави на процеси підприємницької діяльності.

Навчальний посібник відповідає програмі дисципліни "Фінанси держави" для інженерно-економічних спеціальностей вузів.

Автор із вдячністю зазначає, що формуванню матеріалів посібника позитивно сприяли результати наукового стажування у Ліонській Вищій Інженерній Школі (Франція), обмін поглядами із зарубіжними колегами і викладання циклу лекцій у Французько-Українському Центрі Промислового Менеджменту при НТУ “ХП”.

При підготовці цього посібника враховано власний досвід викладання курсу лекцій з дисципліни "Фінанси держави" на економічному факультеті НТУ "ХП", а також наукові праці проф. Василика О.Д., Спіфанова А.О., Дробозіної Л.А., Якобсона Л.І., Сумарокова В.Н. та інших.

Автор висловлює глибоку вдячність своїм рецензентам за цінні зауваження й пропозиції, враховані при підготовці цього посібника.

1 ЗМІСТ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

- 1.1 Суть, призначення і функції державних фінансів.
- 1.2 Форми й методи участі держави в громадському житті.
- 1.3 Фінансова політика.
- 1.4 Фінансові ресурси.
- 1.5 Склад і структура системи державних фінансів України.
- 1.6 Еволюція теорії державних фінансів.

1.1 СУТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

В економічному житті держави фінанси є досить складним явищем. Вони мають свої особливі принципи організації та функціонування.

Це зумовлено роллю держави у забезпеченні життєдіяльності суспільства, створенні сприятливих умов для розвитку виробничих і невиробничих структур. Держава для виконання властивих їй функцій повинна мати у своєму розпорядженні певну суму фінансових ресурсів, що створюються в її народногосподарському комплексі. Головним матеріальним джерелом грошових прибутків і фондів виступає *національний дохід (НД)*, знову створена вартість або вартість валового внутрішнього продукту (*ВВП*) за вирахуванням спожитих у процесі виробництва знарядь і засобів праці. З метою забезпечення своєї діяльності держава законодавчо визначає форми мобілізації доходів і витрат, розподіляючи й перерозподіляючи значну частину валового внутрішнього продукту.

Державні фінанси прийнято розглядати як систему економічних відносин, що склалися в зв'язку з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих коштів для виконання функцій і задач держави. З одного боку, суб'єктом цих відносин виступає держава, а з іншого – населення і підприємницькі структури.

Як складова частина фінансової системи державні фінанси тісно взаємодіють з іншими її елементами: фінансовими інститутами і фінансовими ринками, фінансами суб'єктів господарювання, міжнародними фінансами.

Фінанси як економічна категорія входять до системи грошових відносин, однак не всякі грошові відношення виражають фінансові відношення (рисунок 1.1).

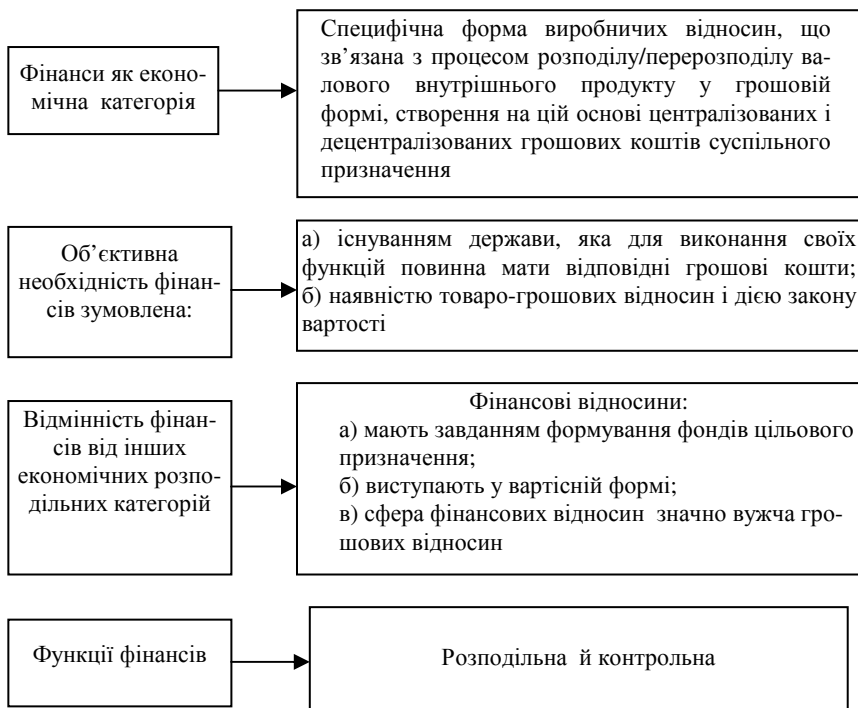


Рисунок 1.1 – Суть і функції фінансів

Головне призначення фінансів – забезпечити потребу держави і підприємств у грошових коштах і здійснювати контроль над їх використанням.

За матеріальним змістом фінанси знаходять своє втілення у фондах фінансових ресурсів. Але фінанси й фінансові ресурси – це не тотожні поняття.

Фінансові ресурси самі по собі не визначають суті фінансів, не розкривають їх внутрішнього змісту. Фінансова наука вивчає не ресурси як такі, а суспільні відносини, що виникають на основі утворення, розподілу й використання ресурсів, вона досліджує закономірності ефективного розвитку фінансових відносин.

Суть фінансів полягає у їх функціях: розподільній і контрольній. Ці

функції здійснюються фінансами одночасно.

Фінанси є насамперед **розподільною категорією** (рисунок 1.2).

У процесі первинного розподілу національного доходу створюються так звані первинні прибутки. При цьому національний дохід ділиться на дві частини:

- а) заробітну плату працівників сфери матеріального виробництва;
- б) прибутки підприємств сфери матеріального виробництва.

Однак, первинні прибутки ще не створюють суспільних фондів, достатніх для забезпечення обороноздатності держави, фінансування нематеріальної сфери, розвитку економіки. Для цього необхідний подальший розподіл і перерозподіл НД: між виробничою і невиробничою сферами, міжгалузевий, територіальний. Таким чином за допомогою фінансів здійснюється вторинний розподіл національного доходу.

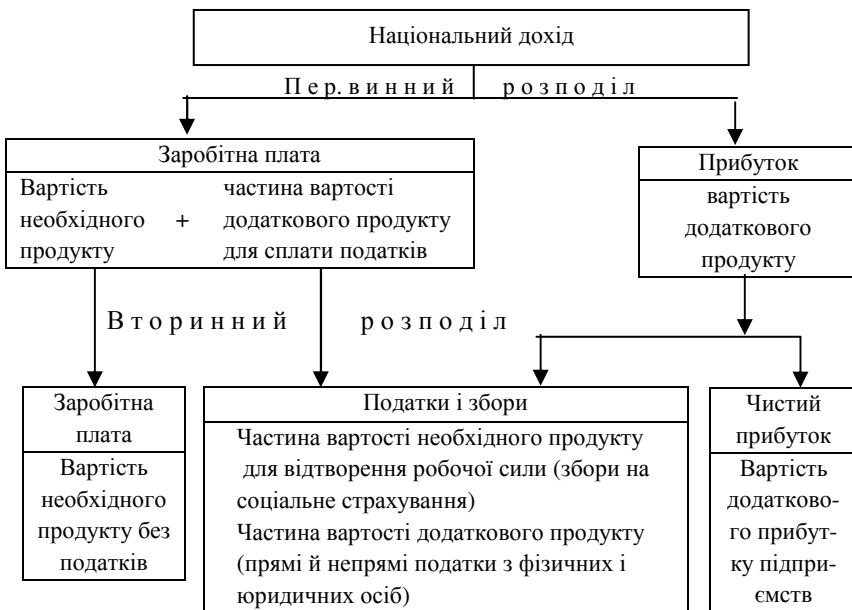


Рисунок 1.2 – Схема фінансових розподільних відносин

У результаті перерозподілу формуються вторинні прибутки в суспільному секторі економіки. Вторинні прибутки служать для формування кінцевих пропорцій розподілу НД. Цим забезпечується відповідність між матеріальними й фінансовими ресурсами, між розміщенням грошових коштів і їх структурою, з одного боку, обсягом і структурою засобів виробництва та предметів споживання, з другого.

Класифікація створюваних пропорцій за ознакою виду суб'єктів розподілу подана на рисунку 1.3.



Рисунок 1.3 – Розподільна функція фінансів як інструмент встановлення суспільно-господарських пропорцій

Слід зазначити, що розподільні процеси здійснюються не тільки через вторинний розподіл, а й за допомогою цін і кредиту. Перед тим, як станеться розподіл НД, товар повинен бути реалізованим. Ціна обумовлює розмір коштів, які надходять після реалізації продукції до її власників. Ці кошти створюють основу подальших розподільних процесів. Ціни також регулюють попит і пропозицію й тим самим впливають на процеси відтворення в економіці. Значні перерозподільні процеси відбуваються у сфері кредитних відносин. Кредит являє собою рух фонду позичкових коштів, що здійснюється через банківську систему та спеціальні фінансово-кредитні інститути.

Фінанси виконують також *контрольну функцію* над розподілом і перерозподілом НД і ВВП, а також над витратами фінансових ресурсів за цільовим призначенням. Важливе завдання фінансового контролю – пере-

вірка точного дотримання фінансового законодавства, своєчасності й повноти виконання фінансових зобов'язань перед бюджетною системою, податковими органами, банками, взаємних зобов'язань підприємств за розрахунками і платежами.

Суть фінансів, закономірності їх розвитку, сфера охоплення ними товарно-грошових відносин, їх роль у процесі суспільного виробництва визначаються економічним ладом суспільства, природою та функціями держави.

1.2 ФОРМИ Й МЕТОДИ УЧАСТІ ДЕРЖАВИ В ГРОМАДСЬКОМУ ЖИТТІ

Необхідність держаних фінансів зумовлена тим, що за будь-якого типу економічних відносин основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можуть бути вирішені через ринковий механізм. До них слід віднести структурну перебудову економіки, боротьбу з монополізмом, захист навколишнього середовища, соціальний захист інвалідів, дітей, людей похилого віку, проведення фундаментальних наукових досліджень, загальну освіту, підготовку кадрів, соціальне забезпечення і населення, охорону здоров'я тощо.

Форми і методи участі держави в економічному житті залежать від соціально-економічного ладу держави, його макроекономічних цілей, наявності ресурсів, що дозволяють проводити ефективну економічну політику.

Держава використовує фінансові інструменти реалізації макроекономічних цілей у наступних випадках:

- у зонах так званих “вад ринку”, коли вільна дія ринкових сил не забезпечує оптимального розміщення і використання ресурсів;
- для забезпечення соціальної справедливості, передаючи частину прибутків одних соціальних верств населення на користь інших.

Основним об'єктом перерозподілу фінансових ресурсів у процесі формування централізованих державних фондів є внутрішній валовий продукт. Тому співвідношення доходів державного бюджету до ВВП дає певне уявлення про масштаби перерозподілу фінансових ресурсів і пов'язані з цим процеси.

За допомогою показника питомої ваги державних прибутків і витрат у ВВП визначається рівень участі держави в регулюванні економічних і соціальних процесів.

Тенденції стрімкого, лавиноподібного зростання державних видатків стосовно ВВП були передбачені Вагнером і називаються **законом Вагнера**. Подібно Нострадамусу, що дав прогноз політичних подій, Вагнер представив найбільше точний із усіх економічних прогнозів.

Чинність закону Вагнера пояснюється трьома основними причинами.

1. З часом економічне життя стає усе більш складним. Росте число протиріч і непорозумінь на ґрунті економіки. У силу цього треба більше грошей для правоохоронних органів і адміністративного апарату.

2. Нові технології вимагають усе більше капіталів.

3. Для розвитку економіки необхідно з випередженням забезпечувати розвиток соціальної, виробничої, інформаційної інфраструктури.

Різниця в питомій вазі державних видатків у різних країнах пояснюється кількома причинами: ефективністю функціонування державного апарату, національними традиціями. Немаловажними чинниками є вибрані моделі й методи регулювання економіки.

Важливо звернути увагу на роль держави в період конверсії економіки, коли на початковому етапі спостерігається спад ділової та інвестиційної активності.

У цей період держава сприяє приватизації, проводить активну структурну і соціальну політику. Держава має дуже широкий спектр інструментів впливу на економіку: адміністративні обмеження, кредитно-грошові, податкові, бюджетні, цінові інструменти, зовнішньоекономічне регулювання.

Вищою формою державного регулювання економіки є державне економічне програмування.

Специфічна роль держави в країнах з перехідною економікою полягає в наступному:

- розробка й впровадження властивої для ринкової економіки законодавчої бази;
- підтримка політичної та соціальної рівноваги;
- фінансування розвитку ринкової інфраструктури, сприяння формуванню конкурентного середовища;
- підтримка незахищених верств населення;

— захист навколишнього середовища.

1.3 ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

В умовах транзитивної економіки винятково важливу роль відіграє фінансова політика, що являє собою сукупність державних заходів щодо мобілізації й розподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення зростання ВВП і вирішення економічних проблем держави. Держава через податкову, галузеву й регіональну політику здійснює вплив на розвиток і структурну перебудову економіки.

Головне призначення фінансової політики – забезпечення відповідними фінансовими ресурсами державної програми соціально-економічного розвитку суспільства.

Основними цілями фінансової політики є:

- 1) розміщення фінансових ресурсів відповідно до цілей та пріоритетів плану соціально-економічного розвитку;
- 2) перерозподіл, коригування розподілу прибутків і майна;
- 3) конверсія економіки і стабілізація фінансово-економічного становища України.

Розрізняють **дискреційну** фінансову політику, що являє собою свідомі дії уряду по трансфертних і трансформаційних платежах (державні інвестиції).

Варто рахуватися також із **недискреційною** фінансовою політикою, дії якої забезпечуються за рахунок автоматично вбудованих регуляторів.

Відповідно до теорії Кейнса, державне втручання в циклічний розвиток економіки може здійснюватися у формі **експансіоністської** політики витиснення приватних інвестицій і **редукційністської** політики скорочення державних витрат і стимулювання приватних інвестицій.

Залежно від конкретної ситуації фінансова політика держави може будуватися на основі неоконсервативної теорії обмеження втручання держави в економічне і соціальне життя.

За умов трансформації економіки держава здійснює пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів з метою стимулювання розвитку матеріального виробництва й забезпечення добробуту населення. Для побудови такої моделі потрібно визначити рівень втручання держави

в господарську діяльність і рівень зобов'язань держави по соціальному захисту населення. Від цих факторів залежить, яка частка матеріальних ресурсів повинна знаходитися в розпорядженні держави.

У теперішній період головне завдання фінансової політики полягає в становленні оптимальної структури економіки, формуванні фінансового ринку, подоланні спаду виробництва, підвищенні соціальної захищеності населення, загальній стабілізації державних фінансів.

1.4 ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ

Фонди фінансових ресурсів є об'єктивно необхідною умовою здійснення процесу розширеного відтворення на всіх його стадіях і у всіх його формах. Джерелом фінансових ресурсів виступає валовий внутрішній продукт.

***Фінансові ресурси** – це грошові фонди, які створюються в процесі розподілу, перерозподілу й використання валового внутрішнього продукту.*

Фінансові ресурси держави охоплюють ресурси всіх секторів економіки. У кожному секторі фінансові ресурси розподіляються за рівнями управління. Проте держава розпоряджається не всіма ресурсами. У її розпорядженні знаходяться ресурси бюджетної системи, різних спеціальних фондів, а також державних підприємств, державних фінансових організацій і установ (Національного банку, державних органів страхування тощо). Слід врахувати те, що необґрунтовано висока частка централізації фінансових ресурсів призводить до негативних наслідків, оскільки централізовано важко здійснити раціональний розподіл ресурсів і забезпечити ефективне їх використання. Зниження частки централізації фінансових ресурсів при високій питомій вазі державної власності на засоби виробництва призводить до безгосподарності та деформації в розподілі та використанні фінансових ресурсів. Держава певною мірою здійснює перерозподіл доходів населення. Якщо держава надмірно втручається в перерозподіл частки населення у ВВП, це підриває стимули до праці. В той же час значне скорочення втручання держави в цей процес стримує розвиток освіти, науки, соціального забезпечення.

Роль державних фінансів виявляється не меншою мірою у формах і методах мобілізації фінансових ресурсів. За умов ринку основними формами мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження держави є податки, збори й відрахування. Визначення об'єктів оподаткування, ставок податків і платежів, терміну їх сплати, передбачених пільг, відповідальності за порушення податкового законодавства становлять механізм впливу на економічні й соціальні процеси на макрорівні. При використанні ресурсів держава визначає методи фінансування: пряме бюджетне фінансування, бюджетне кредитування або бюджетні трансферти.

1.5 СКЛАД І СТРУКТУРА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Система державних фінансів України становить собою сукупність відносно відособлених взаємозв'язаних сфер і ланок фінансових відносин (рисунок 1.4).

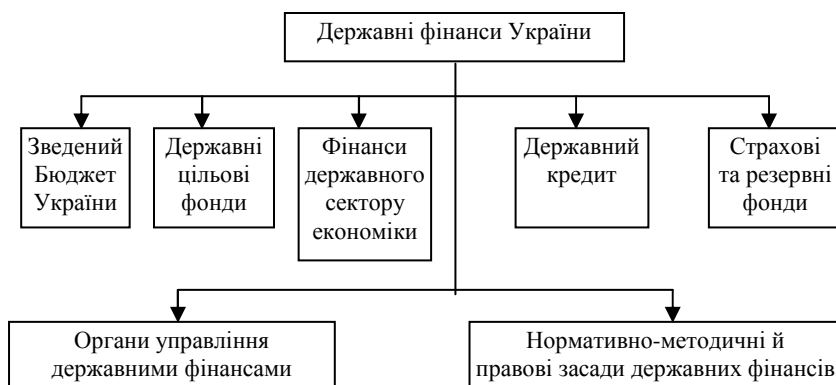


Рисунок 1.4 – Склад і структура системи державних фінансів України

Державному бюджету належить центральне місце в системі державних фінансів. Він є основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів.

Спеціальні цільові фонди включають: Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд сприяння зайнятості населення, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд охорони навколишнього природного середовища тощо. Вони певною мірою доповнюють державний бюджет, проте специфіка їх полягає у тому, що ці фонди мають строго цільове призначення і на інші цілі не використовуються.

Наявність підприємств державного сектора економіки зумовлена необхідністю зміцнення військової могутності та обороноздатності держави, підвищення ефективності господарювання, вирішення соціальних проблем суспільства. Частка державного сектора економіки у різних країнах неоднакова. Оптимальне співвідношення розвитку державного і недержавного сектора економіки, який відрізняється більш інтенсивною працею, високою якістю продукції, вищою заробітною платою і підвищеною турботою працівників щодо збереження своїх робочих місць, визначається потребами компенсації так званих “вад ринку”, коли вільна дія ринкових сил не забезпечує оптимального, по Парето, використання ресурсів суспільства.

Державний кредит являє собою заборгованість держави перед своїми громадянами і господарськими структурами. Його величина є наслідком фінансової політики держави й регулюється законодавством. Великий борг дає підстави для висновку, що держава живе за рахунок майбутніх поколінь. Він лягає тягарем на видаткову частину державного бюджету, оскільки вимагає відповідних витрат на обслуговування боргу.

Економічна категорія страхування є складовою частиною фінансів. Проте, якщо фінанси в цілому пов’язані з розподілом і перерозподілом прибутків і заощаджень, то страхування охоплює тільки сферу перерозподільних відносин. Ці відносини обумовлені ймовірністю настання страхових випадків, які ведуть за собою можливість нанесення матеріальної або іншої шкоди народному господарству чи населенню. Державне майнове і особисте страхування є одним з методів створення страхових фондів для збереження майна громадян і господарських структур. Держава при цьому виступає страховиком і розпорядником страхових фондів.

Визначення сфери фінансових відносин здійснюється за ознаками каналів руху і місця концентрації фінансових ресурсів. В основу виділення сфери фінансових відносин покладено ознаку рівня фінансової системи (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1 – Сфери державних фінансових відносин

Рівень системи	Ланки бюджетної системи			
	Бюджети	Цільові фонди	Кредит	Фінанси підприємств
Державний	Державний	Державні	Державні позики	Державного сектора
Регіональний	Місцеві	Муніципальні	Муніципальні позики	Муніципальних підприємств

У фінансовій діяльності беруть участь усі державні органи законодавчої і виконавчої влади.

Загальне стратегічне управління державними фінансами здійснюють органи законодавчої влади: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні і районні державні адміністрації. Вони здійснюють свої повноваження у відповідності з Конституцією України, Бюджетним кодексом, законами України.

Організація оперативного управління фінансами здійснюється через систему державних органів виконавчої влади. В залежності від розмежування повноважень їх можна поділити на дві групи.

1. Галузеві міністерства і відомства, які у межах галузі розподіляють фінансові ресурси, створюють фінансові резерви, затверджують кошториси підвідомчих установ і організацій.

2. Органи виконавчої влади, для яких фінансова діяльність є основною. Це Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів автономної Республіки Крим, фінансові управління обласних, міських і районних державних адміністрацій. Спеціальним підрозділом Міністерства фінансів України, що займається питаннями виконання Державного бюджету України, є Державне казначейство України. До органів безпосереднього управління державними фінансами України належить також Державна податкова адміністрація України. Постійно діючим вищим органом фінансового контролю є Рахункова палата України. Рахункова палата наділена широкими повноваженнями з питань контролю за виконанням державного бю-

джету, використанням державних цільових фондів, за утворенням і погашенням державного боргу.

Таким чином, в Україні зроблено вагомі кроки в напрямку побудови системи державних фінансів, створена відповідна система фінансових органів, напрацьовано базу, за якою регламентується розробка й виконання державного бюджету.

1.6 ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Фінансова наука формувалась на різних етапах розвитку суспільства в результаті досліджень, що проводилися вченими-економістами. Створювані ними теорії перевірялися в реальних умовах і визнавалися наукою, якщо відбивали реальні процеси й містили в собі практичні рекомендації для держави й населення. У зв'язку з цим важливе значення має вивчення еволюції теорій, що формують наукові знання в галузі фінансів. На початку розвитку капіталізму в усіх економічних теоріях фінанси держави займали важливе місце. Про вплив державних витрат, податків і кредиту на економіку писали усі дослідники класичної політичної економії: у Великобританії – У. Петті, пізніше – А. Сміт, Д. Рікардо; у Франції – П. Баугільбер.

Фундатором фінансової науки вважають Адама Сміта. У своїй фундаментальній праці "Дослідження про природу і причини багатства народів" він уперше розробив окремі публікації про сутність фінансів держави, що спираються на його положення про виробничу і невиробничу працю. А. Сміт, а слідом за ним Д. Рікардо дали характеристику основним фінансовим категоріям: витратам і прибуткам держави. Вони доводили, що увесь, або майже увесь державний прибуток, одержаний за рахунок податків, витрачається непродуктивно, державні витрати скорочують можливості накопичення капіталу і росту національного доходу. Звідси висновок А. Сміта про те, що необхідно зменшити витрати держави, яка непродуктивно витрачає створені вартості і тим самим гальмує розвиток продуктивних сил.

Англійський вчений Дж. Міль детально розробив "податкову теорію послуг", відповідно до якої кожна людина повинна віддати державі

частину свого прибутку за ту підтримку, яку від неї одержує. Він встановив тісну залежність між податками і державними витратами.

Ці положення згодом розвивали шведські економісти К. Віксель і Е. Ліндаль. "Теорія послуг" Дж. Міля вплинула на формування поглядів американського вченого П. Самуельсона, який підкреслював, що ріст податків повинен супроводжуватися збільшенням потреб у державних послугах.

З критикою фінансової політики розвинених держав, особливо їх політики протекціонізму (високих англійських мит на імпорт зерна), у ті ж роки, що і Дж. Міль, виступив швейцарський економіст Жак Сісмонді. Він вважав, що це приносить шкоду нації.

У 70-х роках XIX століття виникла нова історична школа, початок якій поклали німецькі вчені. З поміж них особливо виділявся А. Вагнер, який виступав з позицій розширення обсягу державної діяльності: адміністративної, соціально-культурної, інвестиційної. Доповнивши вже відомі податкові принципи А. Сміта, він запропонував 9 принципів оподаткування та згрупував їх у 4 розділи: 1) достатності і гнучкості; 2) вибору належного джерела й об'єкта оподаткування; 3) загальності й рівності; 4) визначеності, зручності, дешевизни. Слідом за класиками буржуазної політекономії А. Вагнер вважав, що фінанси повинні використовуватися державою для досягнення справедливого розподілу прибутків і багатства в країні.

З середини і майже до кінця XIX століття фінансова наука знаходилася під впливом марксистського вчення. Великих спеціальних робіт, присвячених фінансам, у них не було, але більшість фінансових проблем капіталізму знайшли своє відображення у ряді головних робіт: "Критика політичної економії", "Капітал", а також у чисельних статтях, присвячених характеристиці англійських бюджетів середини XIX ст., пруських бюджетів 1840-х років, а також французьких бюджетів.

Досліджуючи методи первісного накопичення капіталу, К. Маркс правильно відніс до них у першу чергу фінансові методи. Велику увагу Карл Маркс і Фрідріх Енгельс приділяли важливій фінансовій категорії – податкам, постійно підкреслюючи, що податки є тягарем для усіх трудящих, знаряддям додаткової експлуатації. У своїх працях К. Маркс віддавав перевагу прямим податкам і насамперед прибутковому податку, виступа-

ючи за прогресивну форму оподаткування. Непрямі податки, як найбільш важкі, він називав "податками навиворіт".

Аналізуючи суть державного бюджету, К. Маркс писав, що основним питанням бюджету є співвідношення видаткової частини бюджету з дохідною: його дефіцит або профіцит. Саме сальдо бюджету визначає скорочення або збільшення податкового тиску.

Разом з тим не витримало випробування часом твердження Маркса про те, що в міру нагромадження капіталу, здійснюваного за підтримкою державної фінансової політики, становище робітничого класу погіршується. Він заперечував можливість держави і її фінансів змінити співвідношення між прибутком, заробітною платою, процентом і рентою.

При аналізі циклічних криз надвиробництва К. Маркс не припускав їх послаблення за допомогою економічної і, зокрема, фінансової політики.

Кінець XIX і початок XX століть характеризуються поширенням *теорії маржинальної вартості* як реакції на марксистське вчення. Найважливіші категорії – державні витрати і податки – розглядалися представниками цієї теорії як чисельні індивідуальні угоди між державою і приватними особами, при цьому гранична корисність державних послуг повинна узгоджуватись із граничною корисністю податків.

До початку першої світової війни економічна наука виступала проти втручання держави і її фінансів в економіку.

Регулювання виробництва стало здійснюватися уже в роки першої світової війни. Цей процес набув свого поширення й одержав теоретичне обґрунтування в роки світової кризи 1929 – 1933 років.

Економічна теорія Джона Кейнса, що виникла як потреба капіталістичного виробництва у державному регулюванні, зробила величезний вплив на формування фінансової теорії. Свої ідеї "ефективного попиту" Джон Кейнс виклав у своїй роботі "Загальна теорія зайнятості, процента і грошей". У цій роботі обґрунтовується необхідність втручання держави в економіку. Основними інструментами такого втручання в циклічний розвиток економіки повинні стати фінансові категорії і, в першу чергу, державні витрати. Їхній обсяг, структура, ріст, способи формування приймаються за важливий чинник формування "ефективного попиту". Дію податків Кейнс пов'язував з так званим "психологічним законом", згідно з яким люди схильні збільшувати своє споживання, але не в тій же пропорції, в

якій збільшується їх прибуток. Це веде до падіння попиту на товари і скорочення виробництва. Держава повинна перешкоджати негативній дії цього закону. Вона може компенсувати зниження попиту або шляхом збільшення своїх витрат за рахунок податкових надходжень, або сприянням приватним інвестиціям.

Ідеї Кейнса відносно регулювання економіки з використанням державних фінансів характеризуються рівнянням:

$$\text{Заощадження} + \text{податки} = \text{інвестиції} + \text{державні витрати.} \quad (1.1)$$

Ріст державних витрат і поживлення інвестиційної активності за рахунок податкових надходжень може, за Кейнсом, оживити підприємницьку діяльність, ліквідувати безробіття. Впливаючи на інвестиційне і особисте споживання, держава зобов'язана регулювати економіку.

Рекомендації Кейнса використовувалися й використовуються багатьма країнами на протязі тривалого часу.

Послідовники Кейнса, некейнсіанці (США – А.Хансен, С. Харріс; Франція – Ф. Перру; Великобританія – Р. Харрод; ФРН – Ф. Неймарк) наполягали на ідеї "дефіцитного фінансування". Вони відстоювали ідею великих державних витрат, не звертаючи уваги на збільшення державного боргу. Проте величезні хронічні бюджетні дефіцити змусили велику групу економістів, зокрема представників так званої шведської школи Е. Ліндаля та Г. Мюрдаля по-новому вирішувати проблему бюджетного дефіциту. Вони відстоювали ідею циклічного балансування бюджету. Держава повинна покривати дефіцит бюджету, що формується в період кризи, надлишками, що створюються за період економічного процвітання. Враховуючи ці рекомендації, уряди деяких країн заснували спеціальні фонди циклічного регулювання економіки. Пропозиції *некейнсіанців* активніше використовувати державний бюджет для регулювання економіки знайшли своє відображення в теорії "вмонтованого бюджетного стабілізатора". За Кейнсом, податкові стабілізатори повинні діяти автоматично, пом'якшуючи циклічні коливання. Некейнсіанці рекомендують їх у якості "керованих стабілізаторів". Це означає, що податкова політика держави повинна постійно змінюватись відповідно до стадій економічного циклу.

Одночасно з теоріями неокейнсіанців у повоєнні роки пожвавилися дослідження в галузі *неокласичної теорії*, що пропонують ідеї вільного підприємництва при обмеженні державного регулювання. Теоретики неокласичної школи: Р. Солоу, Дж. Кенрик (США); А. Роббінс, Дж. Міль (Великобританія) виступили за скорочення державних витрат при суттєвій модифікації їх структури на користь збільшення частки витрат на виробництво й науку. Була задекларована необхідність бездефіцитного бюджету при зниженні рівня податків. Особлива увага була приділена "інвестиціям у людський капітал".

У ситуації погіршення умов відтворення і посилення інфляційних тенденцій загострилася критика кейнсіанської та неокейнсіанської теорій, на які покладалась відповідальність за економічні труднощі. У цих умовах із неокласичної школи виділився *неоконсервативний напрям* (Г. Стейн, М. Уейденбаум (США); Дж. Хау, А. Уолтерс (Великобританія)). Вчені цього напрямку розробили "теорію пропозиції", за якою економічне зростання визначається і заощадженнями, і накопиченням. Вони вимагали зниження податкового тиску для підтримки високого рівня заощаджень і інвестицій. При цьому вони визначали завдання держави і її фінансової системи в стимулюванні науково-технічного прогресу й економічного росту. Роль держави представники неоконсервативного напрямку зводять до мінімуму, обмежують її функціями "нічного сторожа і поліцейського".

Широкої популярності набула податкова концепція американського економіста А. Лаффера. Рекомендації цього вченого були прийняті за основу податкових реформ, проведених у більшості країн Заходу у 1980 рр.

Разом з тим, незважаючи на значний розвиток неокласичної теорії, стосовно до нових умов продовжував розвиватися неокейнсіанський напрям. Найвизначнішими представниками *посткейнсіанського напрямку* є: Н. Калдор, Г. Шекл (Великобританія); Х. Мінський, Дж. Стігліц (США) та інші. В основу своєї теорії посткейнсіанці поклали ідею поширення державного втручання за допомогою фінансового механізму. Головною повинна стати фінансова політика, яка спрямовується на обмеження діяльності монополій і скорочення державних витрат. Відносно політики регулювання й перерозподілу прибутків посткейнсіанці виступають за

розв'язання соціальних проблем і проведення соціальних реформ. Найкращим методом оподаткування посткейнсіанці вважають податки на витрати. Англійський дослідник Н. Калдор розвиває ідеї заміни прибуткового податку податком на споживання, розглядаючи останній як оподаткування частини прибутку, що йде на особисте споживання. Ці заходи, на думку Н. Калдора, зможуть стимулювати інвестиції й послабити інфляцію. Згідно з принципом компенсації Дж. Хікса та Н. Калдора, як модифікації принципу Парето – оптимізації, перехід від одного стану економіки до іншого становить собою поліпшення становища суспільства, якщо ті його члени, добробут яких поліпшився, можуть компенсувати втрати, які зазнали інші індивіди, й при цьому принаймні зберегти рівень їх початкового добробуту. З моменту появи цього принципу він широко використовується в дискусіях про шляхи конверсії економіки, про формування податкової та митної політики держави.

Н. Калдор, використовуючи принцип компенсації, доводив доцільність скасування мита на зерно за тієї причини, що споживач при цьому виграє більше, ніж втрачають місцеві виробники. Економиться сума, достатня для того, щоб виплатити компенсації місцевому виробнику і зостатися у виграші.

Аналіз фінансових концепцій зарубіжних авторів дає можливість зробити ряд висновків.

1. У сучасній фінансовій науці зарубіжних країн, незважаючи на розбіжності і постійні дискусії між різними школами, спостерігається процес взаємопроникнення ідей. Так, елементи кейнсіанської теорії проникають у неокласичну, а неокласичної – у кейнсіанську. Всі теорії визнають необхідність дослідження фінансово – кредитних механізмів як інструменту впливу на господарське життя, хоча ступінь такого впливу, механізми й спосіб їх використання можуть бути різними.

2. Система поглядів на державні фінанси виступає як складова частина економічної теорії, вона збагачує і розвиває фінансову науку.

3. Розвиток теорії фінансів є відповідною реакцією на вимоги мікро- і макроекономіки країни в конкретній ситуації, зумовленій шляхами конверсії й розвитку економіки.

4. Рекомендації фінансової теорії і узагальнення досвіду других країн використовуються при розробці загальної стратегії соціально-економічного розвитку, дають змогу свідомо прогнозувати наслідки впливу фінансової стратегії держави на поведінку суб'єктів підприємницької діяльності й добробут населення.

5. Державні фінанси країн з трансформаційною економікою мають свої особливості, які витікають із відмінностей базового рівня соціально-економічного розвитку, вибору моделі конверсії економіки, політичних обставин тощо. Теорії державних фінансів країн СНД, що реформуються, активно досліджуються в роботах таких вчених, як Дробозіна Л.А., Якобсон Л.І., Сумароков В.Н. (Росія); Василик О.Д., Єпіфанов А.О. (Україна) та інших.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняття "Фінанси".
2. Які грошові відносини входять до складу фінансових відносин?
3. Розкажіть про функції фінансів.
4. Яку роль відіграють державні фінанси в розширеному відтворенні виробництва?
5. Якими фінансовими ресурсами розпоряджається держава? Яким чином впливає рівень централізації фінансових ресурсів і способи їх мобілізації на макроекономічні показники?
6. Що таке фінансова політика, чим вона відрізняється від плану соціально-економічного розвитку держави?
7. Охарактеризуйте основні ланки системи державних фінансів України.
8. Які органи здійснюють управління державними фінансами в Україні?
9. Охарактеризуйте основні фінансові теорії, що використовуються в ході конверсії національної економіки.

2 БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ І БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ

- 2.1 Економічний зміст і роль державного бюджету.
- 2.2 Бюджетна система і бюджетний устрій України.
- 2.3 Бюджетна класифікація.
- 2.4 Бюджетний дефіцит, проблеми дефіциту бюджету.
- 2.5 Механізм організації міжбюджетних відносин.

2.1 ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ І РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Вирішення соціально-економічних проблем суспільства значною мірою залежить від стану державних фінансів і їх складової частини – бюджету.

*Державний бюджет України – централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується для виконання покладених на неї функцій, передбачених Конституцією України. Термін, на протязі якого діє складений та затверджений бюджет, називається **бюджетним періодом**.*

Державний бюджет України є основним фінансовим планом утворення і використання загальнодержавного фонду грошових коштів.

У цьому визначенні відбиті *три істотні ознаки бюджету*, що характеризують його економічний зміст.

1. По-перше, він служить загальнодержавним фондом грошових коштів. Бюджет є формою планомірного накопичення й використання коштів для забезпечення функцій, здійснюваних органами державної влади, регіонального й місцевого самоврядування.

Водночас бюджет – це не просто фонд грошових коштів. Такий фонд у сумарному вигляді ніколи не існує, тому що протягом року в міру надходження прибутків вони спрямовуються на покриття запланованих витрат. У цьому розумінні *бюджет являє собою кошторис, розпис доходів і витрат держави, узгоджених між собою як за обсягом, так і за термінами надходження й використання коштів*.

2. По-друге, за допомогою державного бюджету здійснюється розподіл і перерозподіл значної частини національного доходу між виробничою і невиробничою сферами, окремими галузями економіки, виробничо-територіальними комплексами й окремими регіонами. Через державний і місцеві бюджети розподіляється близько 70 % національного доходу. Міжгалузовий і територіальний перерозподіл ВВП і НД здійснюється відповідно до загальнодержавних планів соціально-економічного розвитку. За допомогою державного бюджету забезпечується пріоритет загальнодержавних інтересів над відомчими й місцевими. У державному бюджеті зосереджуються кошти на фінансування цільових комплексних програм економічного розвитку, фінансуються соціальні потреби, здійснюється раціональне розміщення виробничих сил.

3. По-третє, він є основним фінансовим планом. Поряд із ним, існують інші, самостійні фінансові плани, стосовно яких він займає чільне місце. Він виконує провідну й координуючу роль в системі фінансових і кредитних планів, забезпечуючи їх взаємне узгодження.

4. По-четверте, за допомогою державного бюджету здійснюється контроль над раціональним використанням ресурсів.

Сутність державного бюджету будь-якої країни визначається її соціально-економічним ладом, природою, завданнями і функціями держави. Від функцій, які бере на себе держава в процесі регулювання суспільного життя взагалі й економіки зокрема, залежить розмір державних витрат, які необхідні для виконання цих функцій.

Бюджет, його величина, його динаміка, окремі параметри безперечно залежать від стану економіки. Разом з тим бюджет виступає активним чинником впливу на соціально – економічний стан країни. Масгрей [45] з цього приводу відмічає: "Хоча управління державним бюджетом охоплює грошові потоки доходів і видатків, основні його проблеми не фінансові. Вони не стосуються грошей, ліквідності або ринків капіталу. Це скоріше проблеми розміщення ресурсів і розподілу доходів, повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання".

Головними функціями бюджету є:

- забезпечення життєдіяльності держави як цілісного соціального організму, державотворення, національна безпека;
- вплив на соціальну систему держави і забезпечення суспільного добробуту;
- вплив на економічну систему (державний сектор економіки, макроекономічні параметри, структуру економіки);
- виправлення викривлень у розвитку територіальної системи економіки, раціональний розвиток і розміщення виробничих сил;
- здійснення трансформаційних перетворень в економіці, формування конкурентного ринкового середовища, сприяння виходу вітчизняних виробників на зовнішні ринки.

На сучасному етапі розвитку економіки важливого значення набуває *система показників державного бюджету* та їх застосування в бюджетному плануванні. Вони дають уявлення про роль держави в трансформаційних процесах і результативність використання для цієї мети державного бюджету. Бюджетні показники в основі свого формування мають цілий ряд макроекономічних показників, проте в свою чергу вони активно впливають на макроекономічну ситуацію. До числа абсолютних показників бюджету слід віднести обсяг доходів і видатків, дефіцит бюджету. Доходи бюджету в свою чергу поділяються на неподаткові й податкові надходження, у тому числі – на прямі й непрямі. Видатки бюджету поділяються на поточні та витрати розвитку. Всі зазначені показники мають тісний зв'язок із загальноекономічними показниками і, в першу чергу, з обсягами ВВП, національним доходом, показниками балансу доходів і витрат населення, платіжним балансом, динамікою оптових і роздрібних цін, фондом оплати праці.

Подальша деталізація показників бюджету здійснюється визначенням відносних показників доходів і окремих елементів доходів у відсотках відносно ВВП, в тому числі по прямим і непрямим податкам. Визначається також галузева і територіальна структура податкових надходжень і видатків. У галузі соціального захисту визначається розмір витрат на одного жителя, школяра, на одного вихованця дошкільного дитячого закладу тощо.

Загальна порівняльна характеристика надходжень і витрат державного бюджету подана в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 – Динаміка Державного бюджету України за 1994–2000 рр.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹
1	2	3	4	5	6	7	8
Доходи консолідованого бюджету,							
План	4826	22326	34391	30429	29762	34252,0	41694,4
Виконання	5231	20690	30142	27149	28441	32339,6	48443,7
Видатки консолідованого бюджету, млн грн							
План	5886	25642	39009	36181	33142	35492,0	41694,4
1	2	3	4	5	6	7	8
Виконання	6364	24303	34106	33345	30506	34463,4	38191,4 ¹
Дефіцит бюджету, % до ВВП							
План	10,0	6,8	6,2	5,7	3,3	0	0
Виконання	8,9	6,8	4,9	6,7	2,0	1,6	

Джерело: [31, с.190; 19]

¹ Для порівняння з 1999 р. із видатків зведеного бюджету виключено спеціальний фонд

2.2 БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ, ПРОБЛЕМИ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ

Державний бюджет має доходну частину (або джерела формування фінансових ресурсів) і видаткову частину (або напрямки використання коштів). Важливою характеристикою бюджету є співвідношення доходів та видатків, яке визначає бюджетний дефіцит. Дефіцит державного бюджету визначається як різниця між видатками й джерелами грошових коштів за формулою 2.1:

$$\text{Дефіцит бюджету} = \text{Видатки} - \text{Доходи}. \quad (2.1)$$

Між дефіцитом та його фінансуванням існує рівновага:

Дефіцит = Запозичення – Погашення боргу + Зміна залишків бюджету.

Межі бюджетного дефіциту та джерела його покриття встановлюються Верховною Радою при затвердженні державного бюджету. В розвинених країнах світу стало правилом, за яким дефіцит бюджету не повинен перевищувати видатків на розвиток економіки.

Причин бюджетного дефіциту може бути декілька: економічна криза, фінансова нестабільність, безконтрольне збільшення витрат бюджету, широкі можливості надання пільг, дотацій, дешевого кредиту. Стосовно України слід відмітити такі причини, як необхідність структурної перебудови економіки й запізнення заходів уряду по здійсненню послідовних ринкових реформ; спад виробництва, недосконалість і нестабільність господарського законодавства, висока питома вага державних витрат у соціальній сфері, необхідність регіонального регулювання економіки.

В Україні на протязі 1991-1994 рр. здійснювалась компенсація дефіциту за рахунок грошової емісії, що призвело до гіперінфляції. Починаючи з 1995 р., уряд за рекомендаціями Міжнародного валютного фонду (МВФ) встановив граничний рівень дефіциту бюджету на рівні 7,3 % від ВВП за рахунок обмеження бюджетних дотацій і пільгового кредитування промислових підприємств, а також затримки виплат заробітної плати в бюджетній сфері. Це мало своїми наслідками зупинку ряду підприємств, які не були адаптовані до ринку, й посилення соціальної напруги в суспільстві. За рахунок цього вдалося скоротити дефіцит бюджету до 6% від ВВП, а середньомісячні темпи інфляції до 5-6 %. У 1996 році бюджетний дефіцит становив 4 % від ВВП (таблиця 3.1), але заборгованість по заробітній платі й пенсіям виросла до 3 млрд грн, або до 3 % від ВВП. З накопиченням державного боргу дефіцит бюджету поступово зменшувався.

Заплановане на 1999 рік скорочення дефіциту державного бюджету урядові не вдалося втілити в життя повною мірою: номінальне перевищення видатків над доходами виявилось на 728 млн грн, або майже на 59 відсотків більшим від показника, закладеного в річному бюджеті, хоча меншим на 146 млн грн (або на 7 %) від попереднього року. Такий рівень виконання плану різко відрізняється від попереднього бюджетного року, коли державний бюджет було виконано з дефіцитом на 37 відсотків меншим від запланованого рівня (рисунок 2.1).

Профіцит бюджету – це перевищення доходів бюджету над його видатками. Зустрічається рідко.

Первинний профіцит бюджету – різниця між доходами бюджету за винятком позик і видатками, зменшеними на обслуговування державного боргу. Цей показник використовується для характеристики можливостей скорочення дефіциту бюджету і державного боргу. Досягнення первинного профіциту означає, що частина коштів бюджету використовується для погашення боргів, тобто сума заборгованості зменшується.

Суттєвим є той факт, що, на відміну від 1998 року, державний бюджет 1999 року був спланований і виконаний зі значним рівнем *первинного профіциту* (див. рисунок 2.1).

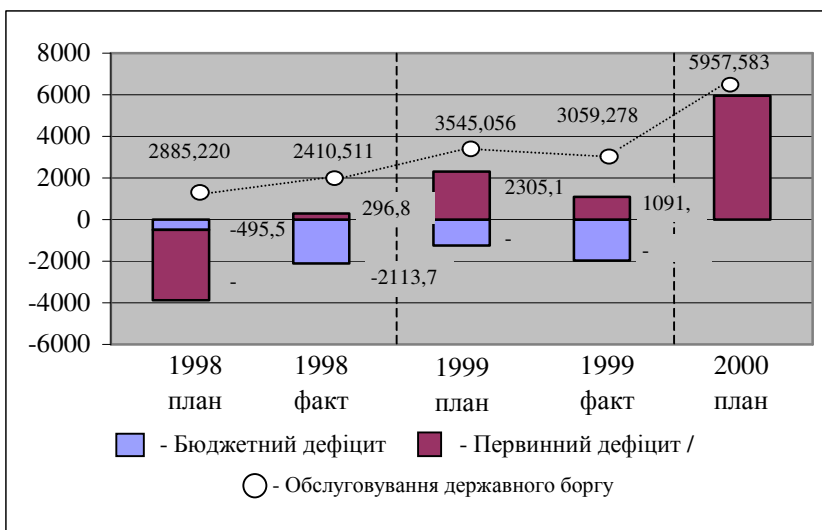


Рисунок 2.1 – Планові та фактичні обсяги дефіциту державного бюджету у 1998-2000 рр., млн. грн

Уже в 1998 році обслуговування державного боргу посідало перше місце серед усіх бюджетних статей за часткою в загальній сумі видатків державного бюджету. У 1999 р. ця частка утримувала першість і при цьому зросла від 14,9 до 16,2 відсотків. Порівняно з 1998 роком фінансування

виплат з обслуговування боргу в 1999 році було збільшено майже на 649 млн грн або на 26 %. Без урахування цих витрат видатки державного бюджету планувалися в обсязі на 2305 млн грн меншими від загальних доходів, що різко відрізняється від даних бюджету-98, за яким було заплановано *первинний бюджетний дефіцит*. І хоча фактично досягнутий обсяг первинного профіциту в 1999 р. не склав і половини планового показника, він все ж таки забезпечив виконання бюджету-99 з *первинним профіцитом*.

Ідеальний стан державного бюджету – повне покриття державних видатків надходженням коштів. Однак така ситуація зустрічається дуже рідко. Частіше має місце дефіцит державного бюджету, тобто перевищення видатків над доходами. Для покриття дефіциту бюджету використовуються такі способи:

1) внутрішні й зовнішні запозичення. Вони здійснюються шляхом продажу державних цінних паперів, зовнішніх запозичень у закордонних держав, приватних закордонних кредиторів, міжнародних фінансових організацій;

2) емісія грошових коштів Державним банком.

Для збереження стабільності економіки уряди розвинених країн намагаються всіма засобами уникнути невиправданої емісії грошей.

З дефіцитом державного бюджету пов'язане широке коло економічних проблем. Треба чітко уявляти собі, які зміни відтворювального циклу відбиває дефіцит бюджету, як він пов'язаний з макроекономічними тенденціями економіки. Враховуючи критичний стан з обслуговуванням державного боргу, в бюджетній резолюції на 20001 рік [14] проголошена політика бездефіцитності бюджету. Це означає, що реальні заплановані надходження повинні розглядатися як загальні обмеження для видатків бюджетів усіх рівнів. Існує декілька теорій відносно бюджетного дефіциту.

Перша концепція полягає в тому, що бюджет повинен бути збалансованим на протязі кожного року. Однак при більш старанному розгляді цієї проблеми стає очевидним, що такий стан бюджету обмежує можливості держави по антициклічному регулюванню економіки. Наприклад, якщо економіка зіштовхується з тривалим періодом безробіття, доходи населення падають. При таких обставинах податкові надходження автоматично скорочуються. Прагнучи неодмінно збалансувати бюджет, уряд повинен

або підвищити ставки податків, або скоротити державні витрати, або застосувати поєднання цих дій. Наслідком усіх цих заходів буде ще більше скорочення попиту.

Або, навпаки, в умовах інфляції при збільшенні грошових доходів автоматично збільшуються податкові надходження. Для запобігання майбутнього перевищення видатків над доходами уряд повинен заподіяти наступні заходи: або знизити ставки податків, або збільшити урядові витрати, або використати комбінацію цих дій. Наслідком цих заходів буде посилення інфляції.

Друга концепція ґрунтується на тому твердженні, що бюджет повинен бути збалансованим на протязі економічного циклу, а не кожного року. Ця концепція припускає, що уряд здійснює антициклічний вплив і одночасно прагне збалансувати бюджет. Логічне підґрунтя цієї концепції здається простим, розумним, привабливим. Дійсно, для того, щоб протидіяти спаду, уряд зменшує податки й збільшує витрати, тобто свідомо викликає дефіцит бюджету. У процесі наступного інфляційного підйому уряд підвищує ставки податків і зменшує урядові витрати. Позитивне сальдо бюджету, що з'являється, може бути використане на покриття дефіциту, який з'явився в період спаду. Таким чином уряд проводить позитивну антициклічну політику й одночасно балансує бюджет. Але необов'язково щорічно, а можливо, за декілька років.

Специфічною проблемою є те, що спади й підйоми в економічному циклі можуть бути неоднаковими за глибиною й тривалістю. Наприклад, тривалий і глибокий спад може змінитися коротким періодом підйому. Поява великого дефіциту за період спаду в даному випадку не компенсується невеликим позитивним сальдо в період процвітання, отже буде мати місце циклічний дефіцит бюджету.

Третя концепція пов'язана з ідеєю так званих функціональних фінансів. Відповідно до цієї концепції головна мета державних фінансів полягає в забезпеченні збалансованості економіки, а не бюджету. При цьому досягнення макроекономічної стабільності може супроводжуватися як позитивним сальдо, так і стійким бюджетним дефіцитом.

Друга й третя концепції становлять підґрунтя сучасної фінансової політики. Запорукою свого успіху така політика має чітку програму фінансових заходів щодо стабілізації грошового обігу, контролю за розвит-

ком бюджетного дефіциту й пошуку джерел його покриття, виділення бюджетних коштів на ті заходи, що дають значний економічний ефект.

2.3 БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Бюджетна система України є сукупністю окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальних принципах.

Відповідно до Закону України «Про бюджетну систему України» бюджетна система України складається із Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів міст Києва та Севастополя та 13,3 тисяч місцевих бюджетів. Бюджет Автономної Республіки Крим об'єднує республіканський бюджет і бюджети районів і міст республіканського підпорядкування.

До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, селищні й сільські бюджети. Бюджет області об'єднує обласний бюджет та бюджети міст і районів обласного підпорядкування. Бюджет міста, що має районний поділ, включає міський бюджет і бюджети районів, які входять у його склад. Бюджет району об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного значення, селищні й сільські бюджети.

*Сукупність усіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, називають **зведеним або консолідованим бюджетом**.*

Зведений бюджет – це бюджет, що утворюється завдяки об'єднанню показників доходів і видатків усіх бюджетів. Він використовується для аналізу й державного регулювання суспільних процесів.

Бюджетний устрій характеризує принципи побудови бюджетної системи, її структуру й організацію взаємозв'язків між окремими ланками цієї системи.

Бюджетний устрій України визначається Конституцією, законом України "Про бюджетну систему", Бюджетним кодексом.

Підґрунтям бюджетного устрою є народногосподарський комплекс та адміністративно-територіальний поділ країни.

Бюджетний устрій ґрунтується на **принципах: єдності, повноти, обґрунтованості, збалансованості, гласності, наочності самостійності, субсидіарності** всіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, **справедливості і неупередженості, відповідальності** всіх учасників бюджетного процесу.

Принцип єдності бюджетної системи виходить з принципу єдності держави. Цей принцип обумовлений наявністю єдиного плану економічного й соціального розвитку країни. Єдність бюджетної системи забезпечується єдністю правової бази, спільною методологією складання бюджетів усіх рівнів, узгодженими принципами бюджетного процесу, єдиною грошовою системою, єдністю соціально-економічної політики, поданням бюджетної інформації від одного рівня бюджетної системи до іншого.

Ланки бюджетної системи не протистоять одна одній. Кожен із бюджетів нижчого рівня входить до бюджету вищого рівня.

Принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний період.

Принцип повноти полягає у відображенні в бюджеті всієї сукупності доходів і витрат.

Принцип обґрунтованості (реальності) запланованих доходів і витрат забезпечується тим, що вони ґрунтуються на індикативному плані (прогнозі) соціально-економічного розвитку України та її територій, на показниках зведених фінансових планів галузей економіки, кредитних планів банків. Це дозволяє точніше розраховувати можливі надходження податків і інших обов'язкових платежів до бюджету.

Принцип гласності полягає в необхідності висвітлення в засобах масової інформації показників бюджету і звітності про його виконання. Згідно із Бюджетним кодексом прийняті певні кроки щодо підвищення прозорості й відкритості бюджетного процесу. З часу введення його в дію буде публікуватися проект бюджету, а після його прийняття – і сам документ з усіма додатками.

Принцип наочності означає необхідність відображення показників бюджету в тісному зв'язку з динамікою макроекономічних показників в Україні й за її межами, використання порівняльного аналізу трендів, динаміки темпів і пропорцій економічного розвитку.

Самостійність бюджетів різних ланок бюджетної системи визначається наявністю самостійних джерел доходів і права самостійного їх використання.

Принцип субсидіарності – розподіл окремих видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між різними рівнями місцевих бюджетів повинен ґрунтуватися на максимально можливо-му наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Оскільки основні функції управління державою зосереджені у вищих органах законодавчої та виконавчої влади, головне місце в бюджетній системі України належить державному бюджету. З нього фінансуються заходи загальнодержавного значення: освіта, культура, наука, оборона, правоохоронні органи, утримання органів державного управління, структурна перебудова економіки, створення матеріальних і фінансових резервів. Через державний бюджет здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Із місцевих бюджетів фінансується біля 90 % витрат на соціальний захист населення.

2.4 БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ

Закон України "Про бюджетну систему України" визначає **бюджетну класифікацію** як *"єдине систематичне, функціональне групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних"*.

Чітка система класифікації і групування доходів та видатків дає змогу звести бюджети всіх рівнів на єдиній методичній базі, виконати об'єктивний аналіз структури джерел доходів та напрямків видатків за їх цільовим призначенням, здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування. Загальна структура бюджетної класифікації за положеннями Бюджетного кодексу України наведена на рисунку 2.2.

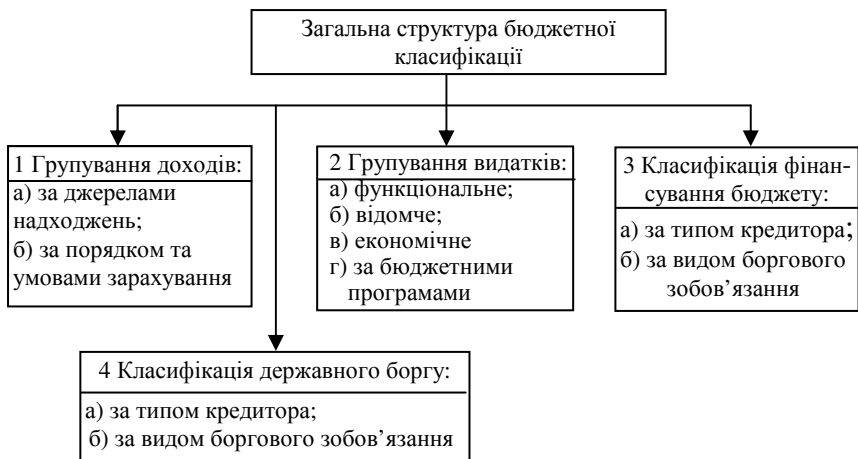


Рисунок 2.2 – Загальна структура бюджетної класифікації

Бюджетна класифікація України включає до свого складу наступні класи:

- доходи бюджету;
- видатки бюджету;
- фінансування дефіциту бюджету;
- державний борг.

Доходи бюджету в бюджетній класифікації характеризуються восьмизначним кодом. Перша цифра цього коду характеризує п'ять основних джерел доходів бюджету, а саме:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) офіційні трансферти;
- 5) державні цільові фонди.

За порядком та умовами зарахування доходів бюджету вони поділяються на **закріплені і регулюючі**.

Закріплені – це доходи, які законодавчими актами постійно або на довгостроковій основі віднесені у доходну частину певного рівня бюджетної системи або у твердо фіксованому розмірі. Наприклад, у державному бюджеті закріпленим джерелом доходу є податок на додану вартість.

Регулюючі – це такі доходи, надходження яких у нижчестоящі бюджети щороку визначаються Верховною Радою або представницьким органом місцевого самоврядування вищого рівня при затвердженні своїх актів про бюджет. Так, у 2000 році регулюючими доходами були прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, акцизний збір з вироблених в Україні товарів.

Класифікація видатків дає змогу визначити не лише сам факт використання міністерствами та відомствами бюджетних коштів, а й пов'язати ці видатки з виконанням програмних завдань держави. Функціональна структура видатків складається відповідно до основних функцій держави. Функції держави можна поділити на три категорії.

До першої категорії видатків належать загальнодержавні послуги. До них входять: державне управління; судова влада; міжнародна діяльність; фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу; національна оборона; правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави.

До другої категорії видатків належать суспільні та соціальні послуги, тобто: витрати на освіту; охорону здоров'я; соціальний захист і соціальне забезпечення населення; житлово-комунальне господарство; культуру та мистецтво; засоби масової інформації; фізичну культуру і спорт.

До третьої категорії видатків належать державні послуги, пов'язані з економічною діяльністю, а саме: промисловість та енергетика; будівництво; сільське господарство, лісове господарство, рибальство й мисливство; транспорт, шляхове господарство, зв'язок, телекомунікації й інформатика; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом жителів цієї зони; охорона навколишнього середовища та ядерна енергетика; попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха; поповнення державних запасів і резервів.

Важливою особливістю бюджетної класифікації є розмежування видатків за економічною ознакою на поточні й капітальні видатки.

Поточні видатки – це витрати споживання на фінансування мережі установ, підприємств і організацій соціального захисту населення, навчальних закладів тощо. До них долучаються: оплата праці й нарахування на заробітну плату працівників бюджетних установ, придбання матеріалів, оплата послуг з утримання бюджетних установ, видатки на відрядження тощо.

Видатки розвитку або капітальні видатки – це витрати бюджету на фінансування інвестиційної діяльності, зокрема фінансування капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення, структурної перебудови народного господарства та інші. До капітальних видатків належать платежі з метою придбання капітальних активів, землі, нематеріальних активів або капітальні трансферти, що передаються одержувачам із метою придбання ними схожих активів, компенсації витрат, пов'язаних із руйнуванням чи ушкодженням основних фондів.

Загальними принципами класифікації видатків є підпорядкованість установ і організацій, що фінансуються з певного рівня бюджетної системи, а також їх територіальна приналежність.

Класифікація фінансування бюджету визначає джерела фінансових ресурсів для покриття дефіциту бюджету, а також показує використання коштів, які утворилися внаслідок перевищення доходів над витратами.

Класифікація фінансування бюджету вміщує два розділи:

1) фінансування за типом кредитора, тобто за власниками боргових зобов'язань;

2) фінансування за типом боргового зобов'язання.

Класифікація боргу містить інформацію про усі непогашені борги органів управління. Непогашений борг класифікується за типом кредитора й боргового зобов'язання з розподілом на внутрішній і зовнішній борги.

Щойно прийнятий Бюджетний кодекс вводить нову ознаку класифікації бюджету – класифікацію за конкретними програмами, головним завданням якої є забезпечення суспільного контролю за використанням бюджетних коштів. Це дає можливість відстежувати ефективність використання сплачених податків у контексті фінансування тієї чи іншої програми.

Таким чином, Бюджетний кодекс реалізує один із принципів суспільних фінансів – платник податків повинен бачити результат сплати податку.

2.5 МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Механізм міжбюджетних відносин залежить від фінансової політики держави і ґрунтується на положеннях макроекономічної теорії.

Централізована модель міжбюджетних відносин характеризується такими принципами:

- відсутність або формальне розмежування повноважень місцевих органів влади і держави;
- повна підпорядкованість регіональних інтересів національним;
- переважне фінансування місцевих бюджетів у вигляді фінансової допомоги з центру.

Позитивними рисами централізованої моделі міжбюджетних відносин є концентрація фінансових ресурсів і можливість їх оперативного використання у кризових фінансових ситуаціях. Водночас централізованій системі властиві і негативні риси, а саме: відсутність зацікавленості місцевих органів влади у розвитку власної фінансової бази, упевненість у тому, що за будь-якої ситуації бюджет регіону буде збалансований.

Децентралізована модель міжбюджетних відносин ґрунтується на таких принципах:

- невтручання держави в бюджетний процес на місцях;
- чітке законодавче розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи;
- цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевих органів самоврядування на основі забезпечення відповідності дохідних джерел і бюджетних повноважень.

В Україні прийнята децентралізована модель міжбюджетних відносин. Власна модель міжбюджетних відносин в умовах становлення самостійної бюджетної системи формується із врахуванням світового досвіду,

узагальненого в Європейській хартії місцевого самоврядування [23], ратифікованій Верховною Радою України.

Складність проблеми організації міжбюджетних відносин в Україні зумовлена такими чинниками:

- нерівномірністю розміщення виробничого потенціалу на території України;
- нерівномірністю розміщення природних ресурсів, соціальними, віковими, кліматичними відмінностями;
- суттєвою різницею в податковій спроможності територій.

Ключовим інструментом у системі міжбюджетних відносин є державні мінімальні стандарти з метою забезпечення єдиного рівня та якості життя на всій території України. Провідна роль у вирішенні цієї задачі належить обласним та районним бюджетам. Проте внаслідок зростаючої диференціації регіонів наповнюваність їх бюджетів вкрай нерівномірна: одні регіони є донорами, інші – реципієнтами. Витрачання коштів із місцевих бюджетів має певні особливості порівняно із державним бюджетом, вони зумовлені різною природою і специфікою завдань органів державної влади і місцевого самоврядування. Але що стосується самих місцевих бюджетів, то напрямки використання їх коштів однотипні. Якщо розглядати розміри видатків у розрахунку на душу населення (такі показники точніше відображають ступінь задоволення суспільних потреб, аніж обсяги місцевих бюджетів), то можна спостерігати значні відмінності, які виникли і поглиблюються внаслідок недосконалої системи міжбюджетних відносин.

Процес організації міжбюджетних відносин повинен будуватися на принципах:

- створення взаємозв'язку між податковою спроможністю й видатками в регіонах, зацікавленості в ефективному використанні ресурсів;
- розмежування загальногосподарських і місцевих задач;
- відповідності обсягу повноважень, закріплених за органами місцевого самоврядування, доходам регіональних бюджетів.

З прийняттям Бюджетного кодексу Верховна Рада чітко розділила повноваження між бюджетами різних рівнів. Державний бюджет відповідає за фінансування загальнодержавних інститутів – судоустрій, силові, контролюючі органи. Місцеві бюджети фінансують функції, безпосередньо наближені до споживача – школи, дитячі садочки, лікарні тощо.

Міжбюджетні відносини в Україні включають такі основні елементи, як: власні, закріплені, регулюючі доходи, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, дотації, субсидії, субвенції, внески в державний бюджет України, бюджетні позики (рисунк 2.3).

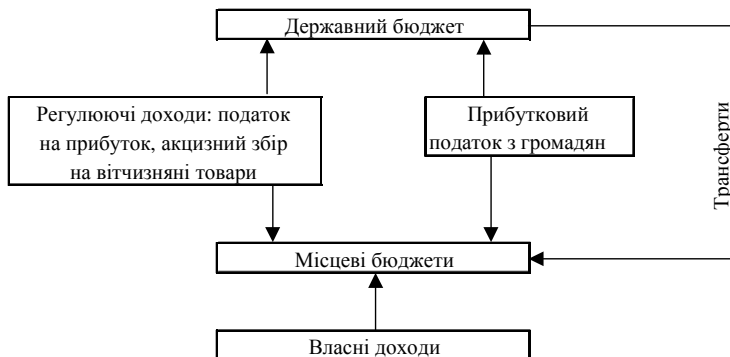


Рисунок 2.3 – Схема організації міжбюджетних відносин

Кошти місцевих бюджетів створюються за рахунок власних, закріплених регульованих доходів, а також прямих бюджетних трансфертів. **Власні доходи** визначають самостійність місцевих бюджетів. Склад власних доходів місцевих бюджетів схематично представлено на рисунку 2.4.

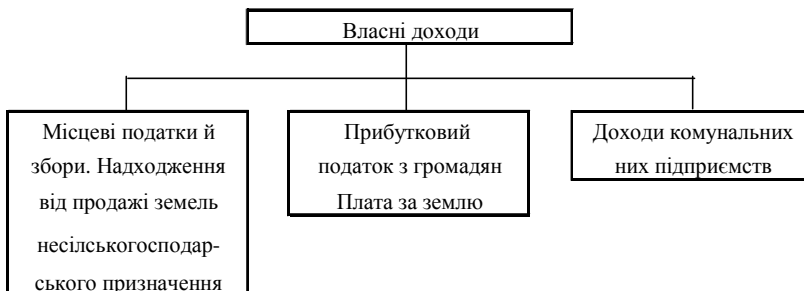


Рисунок 2.4 – Джерела власних доходів місцевих бюджетів

Питання про джерела формування доходів місцевих бюджетів довгий час було предметом довгої дискусії і непорозумінь. Наприклад, у минулому власті АР Крим добилися права залишати собі акцизний збір на товари вітчизняного виробництва і стали надавати пільги своїм підприємствам. У результаті склалася ситуація, коли з лікero-горілчаною продукцією кримських підприємств не могла конкурувати аналогічна продукція інших регіонів. Тому за місцевими бюджетами закріплені тільки ті податки, які не можуть негативно впливати на економіку країни.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок **власних**, визначених законом джерел, та **закріплених** у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших платежів.

До прийняття Бюджетного кодексу частина власних доходів місцевих бюджетів була невеликою. У Бюджетному кодексі до виключних доходів місцевих бюджетів віднесені (рисунк 2.4): прибутковий податок з громадян, плата за землю, надходження від продажу земель несільськогосподарського призначення і податок на прибуток комунальних підприємств. У результаті цього доля власних доходів місцевих бюджетів зростає до 14 %. Внаслідок того, що місцевій владі дозволено зараховувати до своїх бюджетів розвитку надходження від продажу земель несільськогосподарського призначення підвищується інвестиційна привабливість підприємств.

У 1990 році в українському законодавстві з'явилося поняття "**закріплені доходи**".

***Закріплені доходи** становлять законодавчо затверджені джерела надходження коштів, що не підлягають передачі бюджету нижчого рівня, або частково закріплені за бюджетом вищого рівня і в певному обсязі підлягають передачі до бюджету нижчого рівня.*

Зрозуміло, орган влади, маючи у своєму розпорядженні власні і закріплені на законодавчій основі доходи, відчуває себе самостійним.

Визначення закріплених доходів для кожного рівня бюджетної системи ще не означає, що місцеві бюджети формуються тільки на основі закріплених доходів. Їх може не вистачити для покриття витрат, які передбачені програмами соціально-економічного розвитку регіонів.

Для цього введені так звані регулюючі доходи, які формуються у вигляді диференційованих ставок відрахувань від загальнодержавних по-

датків і зборів.

Регулюючі доходи – це доходи, які розподіляються між різними рівнями бюджетної системи. Регулюючі доходи характеризуються тим, що вони передаються як відрахування від загальнодержавних податків і зборів із бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня.

У 2000 році регулюючим був податок на прибуток підприємств. 20 % акцизного збору з вітчизняних товарів належав до зарахування в місцеві бюджети, 80 % – у державний бюджет.

Важливим є те, що у Бюджетному кодексі передбачено відкрите формування бюджетів усіх рівнів, при формуванні своєї прибуткової бази вони будуть прямо взаємодіяти з центром.

Задача досягнення збалансованості бюджетів усіх рівнів дуже складна і в умовах нинішньої ситуації не може бути вирішена тільки за рахунок власних, закріплених і регулюючих доходів. Тому використовується друга форма бюджетного регулювання – трансфертні платежі та вилучення коштів. Вперше в Бюджетному кодексі визначено поняття бюджетної трансакції, а також як вона повинна проводитися й контролюватися.

Кодекс ліквідує таку систему перерозподілу доходів, коли центр розподіляв фінанси між областями, області між районами, в результаті до сіл майже нічого не доходило.

Процедура перерозподілу коштів буде здійснюватися за так званою формульною системою, згідно з якою трансферти будуть розраховуватися за єдиною для всіх формулою, параметри якої закладені у Бюджетному кодексі.

Трансфертні платежі здійснюються в трьох формах: дотації, субсидії, субвенції.

Дотації виділяються безповоротно із бюджету вищого рівня бюджету нижчого рівня на суму відсутніх коштів для збалансування даного бюджету.

Субсидії мають строго цільовий характер і виділяються на фінансування конкретних установ чи заходів поточного бюджету.

Субвенції також носять строго цільовий характер, але це часткова пільгова допомога. Останню суму коштів, що не вистачає для фінансування певного заходу, орган місцевого самоврядування повинен профінансувати самостійно. Субвенції виділяються переважно до бюджету розвитку.

У разі, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують розмір місцевого бюджету, держава відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вилучає частину цього надлишку.

При плануванні місцевих бюджетів слід враховувати різний рівень економічного розвитку окремих областей. За цією ознакою можна виділити чотири групи областей: 1) з найменш розвиненим потенціалом; 2) області, рівень економічного розвитку яких дещо нижчий; 3) області з недостатнім рівнем економічного розвитку, доходи яких не забезпечують передбачених законодавством соціальних виплат; 4) області, які потребують до себе особливої уваги.

Розподіл областей за категоріями дає можливість побудувати систему державного регулювання місцевих бюджетів, визначити пріоритети в розвитку промислового потенціалу, забезпечити принципи справедливості щодо формування соціальної інфраструктури.

Ключовим інструментом у системі міжбюджетного вирівнювання є державні мінімальні соціальні стандарти з метою забезпечення єдиного рівня та якості життя у межах усієї країни. На сьогодні в законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" ще відсутнє єдине, підтверджене розрахунками трактування рівня соціальних витрат на душу населення, яке має бути базою для розрахунку бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

Проблема бюджетного вирівнювання може бути певним чином розв’язана за допомогою методики, викладеної в “Основних напрямках бюджетної політики на 2000 р.” (бюджетній резолюції) [15]. У цьому документі враховані чисельні пропозиції фахівців щодо чіткого розмежування видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами, розробки методики визначення параметрів бюджетного регулювання – нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, розміру міжбюджетних трансфертів тощо.

При плануванні видатків місцевих бюджетів за основними напрямками делегованих повноважень бюджетною резолюцією [15] було рекомендовано використовувати узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення за групами видатків, представлені у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2 – Нормативи бюджетної забезпеченості на душу населення на 2000 р., грн/чол

	Охорона здоров'я	Освіта	Соціальний захист	Органи управління	Культура	Спорт	Сільське, лісове, рибне господарство, мисливство
Міста/райони	74,0	67,3	51,2	4,75	5,5	1,1	0
Обласні бюджети	18,10	7,0	3,2	0,25	1,9	0,75	2,0

Слід відмітити, що на протязі часу кількість дотаційних регіонів постійно зростала. У Бюджетному кодексі передбачено реформувати міжбюджетні відносини у напрямку децентралізації фінансових ресурсів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. При розподілі ресурсів між державним і місцевими бюджетами питома вага останніх повинна бути не менше 40 % доходів зведеного бюджету.

Для порівняння частки місцевих бюджетів у видатках консолідованого бюджету на рисунку 2.5 наведені дані за 1994-2000 рр.

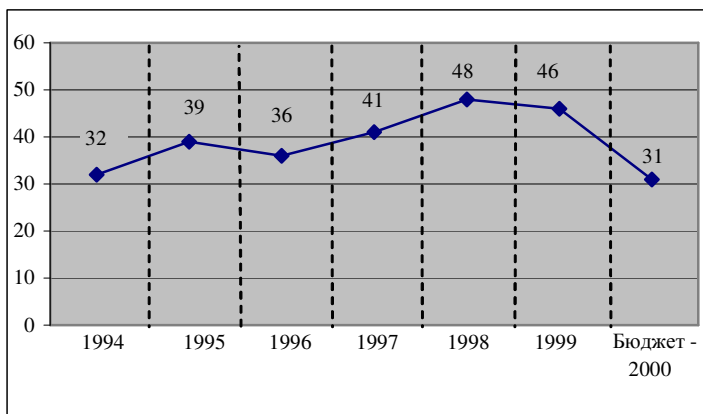


Рисунок 2.5 – Частка видатків місцевих бюджетів у доходах консолідованого бюджету

Крім зниження частки місцевих бюджетів, у 2000 р. відбулось значне зростання дотаційної залежності місцевих бюджетів: обсяг трансфертів із державного бюджету становив 35 відсотків загального фонду видатків місцевих бюджетів, у той час як у 1999 р. цей рівень складав лише 16 %,

відповідно у 1998 р. – 15 %; у 1997 р. – 16 % (див. рисунок 2.6). З метою забезпечення гарантованого рівня фінансування дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам статтею 47 закону "Про Державний бюджет України на 2000 рік" встановлених механізм автоматичного надання належних трансфертів. Базою для надання трансфертів служили 15 загальнодержавних податків та зборів, перелік яких наведено в цій статті. До них були застосовані коефіцієнти щоденних відрахувань. Перерозподіл бюджетних ресурсів на користь центру у 2000 р. значною мірою ускладнив виконання місцевих бюджетів, оскільки залежав від своєчасності й повноти перерахування дотацій.

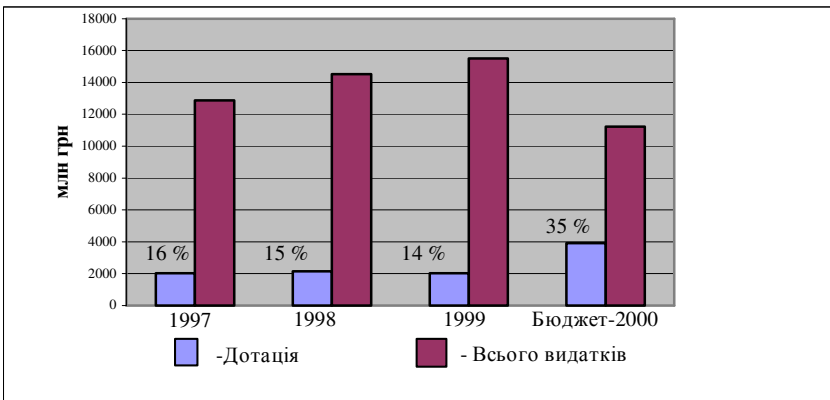


Рисунок 2.6 – Рівень дотаційної залежності місцевих бюджетів

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Охарактеризуйте бюджетну систему й бюджетний устрій України.
2. Для чого потрібна бюджетна класифікація та як вона побудована?
3. Що таке дефіцит державного бюджету та які наукові концепції приймаються за основу при визначенні його необхідності?
4. На яких наукових принципах ґрунтуються міжбюджетні відносини країн з розвинутою ринковою економікою?
5. Розкрийте взаємовідносини загальнодержавного бюджету з місцевими бюджетами.
6. У чому полягають проблеми забезпечення автономії та незалежності місцевих бюджетів?
7. На прикладі Харківської області зазначте проблеми місцевого самоврядування, які потребують свого вирішення.

3 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

3.1 Бюджетна політика.

3.2 Порядок складання, розгляду й виконання державного бюджету.

3.3 Показники доходної частини бюджету.

3.4 Характеристика показників видаткової частини бюджету.

3.5 Методи фінансового планування і прогнозування

22 березня 2001 року Верховна Рада прийняла перший в історії незалежної України документ, що регламентує бюджетний процес, – Бюджетний кодекс. Цей документ вносить докорінні зміни у бюджетний процес, він максимально наближений до практики країн Європейського Союзу у бюджетній сфері. У Бюджетному кодексі досить чітко визначені процедури, пов'язані з розробкою, прийняттям і контролем головного фінансового документу країни – бюджету.

3.1 БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА

Бюджетна політика полягає у виборі варіантів, які втілюють на рівні бюджетів стратегію соціально-економічного розвитку й загальну політику держави.

Однак вибір варіантів бюджету не може обмежуватись простим відображенням проголошених урядом пріоритетів. Проблема вибору в дійсності набагато складніша.

Бюджетна політика ґрунтується, по-перше, на аналізі зовнішнього середовища: огляді фінансової ситуації в інших крупних промислово розвинених країнах і світі в цілому.

Вихідною точкою є аналіз державних фінансів України порівняно з іншими країнами з трансформаційною економікою. При цьому, по-перше, виконується порівняльний аналіз за ряд років таких показників:

- видатки на державне управління по відношенню до ВВП;
- трансферти по лінії соціального забезпечення в % до ВВП;
- співвідношення державного боргу до ВВП.

Безсумнівно важливим є аналіз виконання державного бюджету України за останні три – п'ять років.

По-друге, *бюджетна політика виходить із основних макроекономічних обмежень і пропорцій*, які повинні бути збережені з причини їх впливу не тільки на бюджет, а й на економіку в цілому. У кінцевому рахунку, вона виходить на власне вибір варіанту бюджету. У зв'язку з цим постає складна проблема визначення бюджетних пріоритетів.

При цьому необхідно слідкувати за тим, щоб поточні державні витрати зростали повільніше, ніж національне виробництво.

Крім того, деякі зовнішні чинники також беруть участь у визначенні параметрів бюджету. Мається на увазі "Меморандум економічної політики на період з 1 липня 1998 року до 30 червня 2001 року", який узгоджений між українським урядом і Міжнародним валютним фондом. Усього в Меморандумі понад 80 позицій, серед яких, наприклад, граничні розміри дефіциту бюджету, мінімальна величина доходів бюджету, граничний розмір грошової бази, максимальний обсяг залучення зовнішнього фінансування тощо.

Необхідно також додати, що є ще один документ, який бере участь у бюджетному процесі на етапі розгляду проекту бюджету у Верховній Раді. Це "Основні засади грошово-кредитної політики" на наступний рік, які готуються Національним банком. Роль цього документу на даному етапі довідкова, оскільки його монетарні показники (монетарна база, грошова маса тощо) повинні бути узгоджені із макроекономічними показниками (ВВП, інфляція) та бюджетними показниками (розмір дефіциту, джерела його покриття), які вступають в силу після прийняття закону про державний бюджет.

Фактори економічного порядку значно обмежують свободу дій уряду при складанні бюджету. Наприклад, емісійне фінансування дефіциту бюджету або політика надмірного підвищення заробітної платні можуть викликати або поглибити від'ємне сальдо торгівельного балансу.

Сімейні заощадження можуть прямо або опосередковано впливати на бюджет, якщо для компенсації бюджетного дефіциту використовуються сімейні заощадження для придбання державних цінних паперів або якщо вони беруть участь в інвестиційному процесі. На бюджетний процес впливає стан фінансового ринку. Для України властиві ринкові методи фінансування бюджетного дефіциту. Іншими словами, мова більше не йде про емісійне фінансування бюджету. В той же час дефіцит здійснює вплив на

фінансовий ринок, викликаючи ефект збільшення процентних ставок й витіснення підприємств із фінансового ринку, що особливо негативно впливає на їх економіку з причини недостатніх можливостей самофінансування розвитку виробництва.

Демографічна ситуація й необхідність покращення життя населення свідчать про те, що ріст соціальних виплат буде носити постійний характер. Щорічне підвищення виплат на соціальний захист і соціальне забезпечення населення на один процентний пункт обертається в шість млн грн.

Показник виплат з обслуговування боргу до чистих податкових надходжень показує долю надходжень, яку поглинає виплата процентів і відповідно ці надходження не можуть бути використані для фінансування інших витрат.

Ще до визначення урядових пріоритетів на поточний рік бюджетна політика повинна орієнтуватися на необхідність створення основних макробюджетних і галузевих пропорцій. Важливо враховувати не тільки бюджетні, а й загальноекономічні чинники, які виходять далеко за рамки одного року. Так, для стабілізації й зміцнення державних фінансів важливо, щоб загальна сума бюджетних видатків, як і окремі статті витрат, зростали повільніше за ВВП. Еволюція бюджетних видатків нижче за темпи ВВП – ціль, традиційно проголошувана у Франції [44]. Щоб створити свободу маневру для фінансування державних пріоритетів, ставиться завдання обмеження дефіциту бюджету. Встановлення рівня бюджетного дефіциту – ключове рішення макробюджетного характеру. Цей рівень може бути визначений у грошовому обчисленні або по відношенню до ВВП.

Крім того визначаються:

- дефіцит за винятком витрат з обслуговування державного боргу; у цьому випадку говорять про *первинний дефіцит/профіцит*;
- дефіцит за винятком інвестицій в реальний сектор економіки. Мова йде про перекладання на плечі майбутніх поколінь видатків, які відповідають їхнім потребам;
- встановлення межі дефіциту на рівні, який дозволяє стабілізувати співвідношення державного боргу до ВВП. На сьогодні ця вимога відповідає умовам відсутності первинного дефіциту.

Деякі види державного втручання мають довгострокові наслідки: випуск і погашення державних цінних паперів; перегляд гарантій за закор-

донними кредитами приватному сектору економіки; індексація заробітної плати в громадському секторі економіки; субсидії та субвенції місцевим бюджетам; видатки на розвиток економіки.

Для обмеження неконтрольованого зростання державних видатків встановлюється норма обов'язкових податкових надходжень і зборів.

Вибір варіантів бюджету полягає в перегляді розподілу ресурсів залежно від цілей соціально-економічного розвитку з врахуванням існуючих обмежень і державних пріоритетів (рисунок 3.1).

Доходи й видатки бюджету встановлюються у повній відповідності до комплексної програми соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетна політика формується урядом в “Основних напрямках бюджетної політики на майбутній бюджетний період (бюджетній резолюції)”.

Згідно з Бюджетним кодексом бюджетну резолюцію розробляє і приймає уряд, а вирішує, приймати чи не приймати цей документ, – Верховна Рада.



Рисунок 3.1 – Умови формування державного бюджету

Проект основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції Кабінету Міністрів щодо:

1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту;

- 2) частки прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України;
- 3) граничного обсягу державного боргу та його структури;
- 4) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнтів вирівнювання для місцевих бюджетів;
- 5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямків їх використання;
- 6) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики;
- 7) захищених статей видатків бюджету.

В основних напрямках бюджетної політики на 2002 рік (бюджетній резолюції) започатковані заходи щодо відродження й розвитку власного виробництва і створення для цього необхідних умов через бюджетну систему. Закладено основи якісного підвищення ВВП на основі досягнень науки й техніки, створення сприятливого інвестиційного клімату. Здійснюється концентрація фінансових ресурсів на найбільш важливих напрямках розвитку економіки. Передбачено поступове підвищення купівельної спроможності населення. Зменшення податкового тиску на економіку визнано як невідкладне завдання. Для цього розроблено заходи й впроваджується реформа податкової системи. Серед найважливіших напрямків бюджетної політики визнано доцільним формування видаткової частини бюджетів усіх рівнів на основі нормативів бюджетної забезпеченості.

3.2 ПОРЯДОК СКЛАДАННЯ, РОЗГЛЯДУ, ЗАТВЕРДЖЕННЯ Й ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ (БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС)

Закон України “Про бюджетну систему” формулює *бюджетний процес* як засновану на правових нормах діяльність органів держави і ор-

ганів місцевого самоврядування по складанню, розгляду проекту бюджету, затвердженню та виконанню бюджету, а також складанню, розгляду і затвердженню звіту про його виконання.

У бюджетному плануванні беруть участь всі органи державної влади, підприємства, організації, установи. Організаційно-методичне керівництво цим процесом здійснює Міністерство фінансів.

Складання бюджету має за мету визначення обсягу коштів, необхідних для реалізації соціально-економічної політики на бюджетний період.

Перед бюджетним процесом ставляться наступні важливі задачі:

- максимальне викриття всіх матеріальних і фінансових резервів для досягнення сформульованих урядом цілей бюджетної політики;
- визначення доходів бюджету за окремими податковими і неподатковими надходженнями;
- встановлення видатків бюджету за цільовим призначенням за умов їх своєчасного й безперебійного фінансування;
- скорочення або ліквідація бюджетного дефіциту й оптимізація бюджетної заборгованості;
- балансування бюджетів різного рівня за рахунок перерозподілу державних джерел доходів між ними, а також між галузями господарства й регіонами;
- контроль за фінансовою діяльністю органів управління державними фінансами, а також за доходами юридичних осіб і окремих громадян за виконанням ними податкових обов'язків.

Тривалість бюджетного процесу, який включає три стадії, становить приблизно два роки: складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження займають біля 20 місяців; виконання бюджету (бюджетний період) здійснюється за календарний рік, складання звіту про виконання бюджету і його затвердження – 5 місяців.

Порядок розробки, прийняття і виконання державного бюджету характеризує таблиця 3.1.

Таблиця 3.1 – Бюджетний процес в Україні

Органи влади, що беруть участь у бюджетному процесі	Відповідальний орган і термін виконання	Назва документу й органу, що його приймає
1	2	3
1 стадія – розробка проекту бюджету		
Перший етап Мінфін, Мінекономіки, галузеві міністерства і відомства, органи місцевого самоврядування	Верховна Рада до 15.06	Основні напрямки бюджетної політики (бюджетна резолюція)
Другий етап Мінфін, Мінекономіки, галузеві міністерства і відомства, органи місцевого самоврядування	Міністерство фінансів до 15.08	Проект державного бюджету схвалюється Кабінетом Міністрів
2 стадія – розгляд проекту бюджету у Верховній Раді		
Кабінет Міністрів виносить на розгляд проект бюджету у Верховну Раду і він направляється у профільні комітети	Комітет Верховної Ради з питань бюджету	У першому читанні Верховна Рада виносить постанову про схвалення висновків комітету з питань бюджету і пропозицій щодо опрацювання бюджету
3 стадія – затвердження бюджету		
Доповідь Міністра фінансів на другому читанні у Верховній Раді	Комітет з питань бюджету ВР, Кабінет Міністрів	У другому читанні Верховна Рада: 1) або приймає закон про держбюджет; 2) або затверджує захищені статті і пропорційно скорочує інші статті; 3) або передає його на доопрацювання в Комітет з питань держбюджету
Комітет з питань бюджету ВР розглядає поправки і виносить заключення	Верховна Рада	У третьому читанні Верховна Рада затверджує бюджет і приймає закон про державний бюджет
Після прийняття закону про держбюджет він передається на підпис Президенту України	Президент України	Підписаний закон про державний бюджет, який офіційно оприлюднюється і приймається до виконання

Продовження таблиці 3.1

1	2	3
4 стадія – виконання бюджету		
Органи виконавчої влади	Кабінет Міністрів. В Україні діє казначейська система виконання бюджету	Звіт про виконання Державного бюджету до 1 травня наступного року

3.2.1 Порядок розробки проекту бюджету

Стаття 116 Конституції України покладає на Кабінет Міністрів обов’язок розробки проекту закону про державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України державного бюджету, а також подання Верховній Раді звіту про його виконання.

Складання проекту бюджету розпочинається з визначення основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, зокрема, щодо обсягу ВВП, зведеного балансу фінансових ресурсів, балансу доходів і витрат населення, платіжного балансу, валютного плану.

У першому кварталі напередодні планового року міністерства, відомства й органи місцевого самоврядування розраховують потреби на поточні витрати й капіталовкладення.

Мінімально необхідні видатки місцевих бюджетів здійснюються за єдиними фінансовими нормативами.

Практика роботи останніх років показала, що місцеві органи влади не можуть збалансувати свої доходи з життєво необхідними видатками за єдиними нормативами, бо їх власна податкова база дуже мала. Тому вони направляють до Кабінету Міністрів розрахунки потреби в фінансових ресурсах для визначення розмірів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, а також для виділення необхідних дотацій і субвенцій.

У липні Міністерство фінансів визначає загальний обсяг видатків зведеного бюджету й загальний обсяг капіталовкладень і узгоджує їх суму разом із зацікавленими органами.

Другим етапом першої стадії бюджетного процесу в Україні є прийняття до 15 червня спеціальної постанови – *бюджетної резолюції*.

У деяких країнах, наприклад у США, з подібними резолюціями (їх ще називають "бюджетними посланнями") виступають глави держав – президенти. Бюджетна резолюція визначає макроекономічні цілі й головні пріоритети бюджетної політики на плановий рік, якими керується уряд при складанні бюджету і Верховна Рада при його розгляді. У бюджетній резолюції обов'язково визначається розмір дефіциту бюджету, загальний обсяг доходів, а також засади формування видаткової частини бюджету. На цій основі міністерства й відомства обґрунтовують витрати на функціонування галузі й управлінського апарату, реалізації комплексних програм і надсилають їх в Міністерство фінансів.

Органи місцевого самоврядування розраховують потреби поточного бюджету, бюджету розвитку й необхідні трансферти з державного бюджету.

Одержавши розрахунки галузевих міністерств, відомств і органів місцевого самоврядування, розробивши прогноз надходжень до бюджету в наступному році, Міністерство фінансів складає попередній проект зведеного бюджету України і передає його Кабінету Міністрів до 15 серпня.

3.2.2 Порядок розгляду проекту бюджету

Згідно з Законом України "Про бюджетну систему України" друга стадія бюджетного процесу розпочинається після передачі проекту бюджету у Верховну Раду. До проекту бюджету додаються прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на плановий рік, зведений баланс фінансових ресурсів України, основні напрямки бюджетної та податкової політики, пропозиції щодо організації міжбюджетних відносин, обсяги централізованих державних капітальних вкладень.

До всіх показників доходів і витрат державного бюджету, зазначених у проекті Закону про Державний бюджет України, додаються розрахунки, обґрунтування, інформаційні матеріали.

З детальною доповіддю про бюджет виступає міністр фінансів. Протягом наступних п'яти днів проект бюджету розглядається у Комітетах з науки і техніки, освіти, охорони здоров'я та інших. Депутати й комітети передають свої пропозиції та поправки у комітет з питань бюджету. При

внесенні поправок або пропозицій про збільшення видатків або зменшення доходів необхідно на цю суму запропонувати збільшення доходів за рахунків інших джерел або скорочення видатків і дати письмове обґрунтування.

Перше читання проекту Закону про Державний бюджет починається з доповіді Комітету з питань бюджету. Матеріали доповіді обговорюються на засіданні Верховної Ради, і на голосування ставиться постанова про схвалення висновків і пропозицій Комітету з питань бюджету. Якщо постанова не підтримується, Верховна Рада може прийняти рішення:

а) про повернення доповіді на доопрацювання в Комітет з питань бюджету;

б) про розгляд на пленарному засіданні всіх поправок, що надійшли до Комітету з питань бюджету.

Після цього проект бюджету передається Кабінету Міністрів на доопрацювання. На протязі двох тижнів Кабінет Міністрів вносить поправки в бюджет і подає доопрацьований проект бюджету на друге читання у Верховну Раду.

3.2.3 Порядок затвердження бюджету

З другого читання на Верховній Раді починається третя стадія бюджетного процесу – затвердження бюджету й Закону про Державний бюджет. Спочатку затверджується граничний рівень дефіциту, а потім Верховна Рада постатейно голосує Закон про державний бюджет. При прийнятті бюджету можуть виникнути декілька варіантів рішень за результатами голосування:

1) якщо під час постатейного голосування до проекту бюджету не було внесено істотних змін і забезпечено дотримання граничного розміру дефіциту, Верховна Рада може прийняти Закон про Державний бюджет у цілому;

2) якщо дефіцит бюджету перевищує граничний розмір, Верховна Рада України розглядає питання про пропорційне скорочення всіх статей видатків, крім захищених. У таких випадках вона повинна затвердити перелік захищених статей бюджету й процент скорочення видатків за іншими статтями. Після цього проект бюджету голосується в цілому.

3) якщо Верховна Рада не приймає рішення про пропорційне скорочення статей видатків, проект бюджету передається для доопрацювання в Комітет з питань бюджету.

На протязі п'яти наступних днів Комітет з питань бюджету розглядає поправки й не менше ніж за три дні поширює свої висновки серед депутатів. Після цього проект бюджету подається на третє читання. На засіданні Верховної Ради обговорюються й голосуються поправки на предмет скорочення дефіциту бюджету. При досягненні затвердженого граничного розміру дефіциту бюджету Верховна Рада України голосує бюджет у цілому, а якщо ні, то пропорційно скорочуються статті видатків.

Закон про Державний бюджет України підписують Голова Верховної Ради й Президент України.

3.2.4 Порядок виконання бюджету

Основною стадією бюджетного процесу є виконання бюджету. Виконати бюджет – це зібрати доходи, мінімальна сума яких встановлена в законі про державний чи місцевий бюджет та профінансувати видатки. Виконання бюджетів здійснюється на підставі законодавства та нормативно-правових актів про бюджет на певний період відповідно до розпису доходів і видатків з поквартальним розподілом.

Виконання Державного бюджету України відповідно до статті 36 Закону України "Про бюджетну систему України" організує Кабінет Міністрів України через Міністерство фінансів, міністерства, відомства, виконавчі органи місцевого самоврядування, інші органи державної влади.

Безпосередньо виконання доходної частини покладено на податкову адміністрацію, яка здійснює контроль за правильністю і повнотою обчислення обов'язкових податків і платежів, своєчасністю їх зарахування у відповідні бюджети. Податкові інспекції мають право стягувати у незаперечному порядку з підприємств, організацій та установ платежі в бюджет й обмежувати або призупиняти видачу бюджетних коштів у разі порушень або нецільового їх використання.

Особлива роль у виконанні бюджету належить Міністерству фінансів, яке забезпечує цільове використання виділених коштів, складає звіт

про виконання державного й зведеного (консолідованого) бюджетів.

В Україні введена *казначейська система* виконання бюджетів, за якою *Державне казначейство* :

- організує виконання бюджетів і здійснює контроль за ним;
- здійснює управління наявними бюджетними коштами як у національній, так і в іноземній валютах, і коштами державних спеціальних фондів;
- фінансує видатки державного бюджету;
- веде облік касового виконання державного бюджету, складає звітність про стан виконання державного й зведеного бюджетів;
- у відповідності до діючого законодавства здійснює управління державним внутрішнім і зовнішнім боргами;
- розподіляє між Державним бюджетом України, республіканським бюджетом Автономної Республіки Крим і місцевими бюджетами відрядування від загальнодержавних податків і зборів.

Звіти про виконання бюджетів складають виконавчі органи влади всіх рівнів.

На підставі поданого звіту про виконання бюджету за рік, що пройшов, комітети Верховної Ради готують заключення і подають його на затвердження Верховній Раді. У заключенні дається загальна оцінка виконання Державного бюджету України, зазначається відповідність фактичних показників бюджету плановим, вносяться пропозиції щодо мобілізації додаткових резервів залучення бюджетних коштів та посилення режиму економії при їх використанні.

3.3 ПОКАЗНИКИ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ

За умов ринку основними джерелами фінансових ресурсів держави є податкові та неподаткові надходження від населення та підприємницьких структур.

Доходи бюджету – це частка централізованих ресурсів держави, які потрібні для виконання нею відповідних функцій.

Державні доходи є однією з найважливіших категорій. Вони формуються в результаті розподільних і перерозподільних процесів, що здійс-

нюються за допомогою фінансів. Надходження до бюджету прямо залежать від стану виробництва.

Згідно із законодавством склалася класифікація доходів за такими ознаками.

Щодо бюджетного устрою, виділяються доходи:

- які надходять до державного бюджету;
- які надходять до місцевих бюджетів;
- змішані доходи, одна частка яких надходить до державного бюджету, а інша – до місцевих;
- відрахування, за рахунок яких створюються цільові бюджетні фонди.

Залежно від методів мобілізації доходи діляться на податкові й неподаткові платежі. Відносно джерел надходжень коштів виділяють податкові платежі, які:

- включаються до ціни товару чи послуги;
- вносяться з прибутку чи доходу;
- входять в собівартість продукції.

У склад неподаткових надходжень до бюджету входять відрахування за транзит природної нафти та газу територією України, кошти від приватизації державних підприємств, дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, що перебувають у власності держави, тощо.

За ознакою надходжень від форм власності державні доходи підрозділяються на **власні доходи держави** й доходи, що перерозподіляються від інших форм власності. До власних належать доходи державних підприємств, кошти від реалізації державного майна. Перерозподіл доходів інших форм власності здійснюється за допомогою реалізації державних прав на регулювання й перерозподіл доходів.

Особливістю Державного бюджету України 2000 року було те, що в нього включені державні цільові фонди й позабюджетні грошові кошти бюджетних установ. У зв'язку з цим з 2000 року бюджет має дві складові частини: загальний фонд і спеціальний фонд.

Загальний фонд включає доходи бюджету, які не призначені на конкретні цілі, і являються спільними ресурсами бюджету

У спеціальному фонді виділяються ті видатки й доходи, які за своєю сутністю не підлягають загальнодержавному перерозподілу і при-

значені для цільового використання. **Спеціальний фонд** включає державні цільові фонди: розвитку паливно-енергетичного комплексу, соціального захисту інвалідів; сприяння зайнятості населення, охорони навколишнього середовища тощо. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається законом про державний бюджет України.

Значну частину спеціального фонду складають державні цільові фонди, доходи і видатки яких чітко закріплені за виконанням статутних цілей цих фондів: Державний пенсійний фонд, Фонд здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Фонд соціального страхування України, Державний фонд сприяння зайнятості населення, тощо, а також місцеві цільові фонди. Характеристика питомої ваги спеціальних фондів у бюджетах різного рівня наведена на рисунку 3.2.

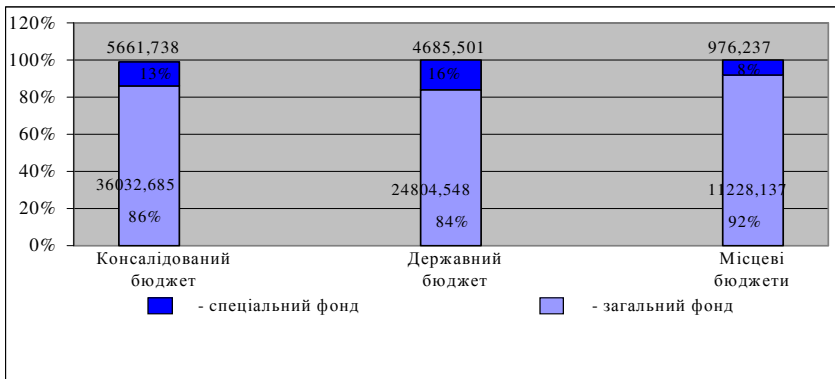


Рисунок 3.2 – Частка спеціальних фондів у бюджетах різного рівня в % і в тис. грн

Доходи бюджету можуть формуватися на основі чотирьох методів централізації грошових коштів:

- податкові надходження;
- пряме вилучення доходів з державного сектора економіки;
- доходи від державних угод, майна, послуг тощо;
- залучення позик.

Аналіз доходної частини бюджету розпочинають з визначення динаміки надходжень в цілому та за окремими статтями за три – п'ять років. При цьому слід звернути увагу на порівнянність цих показників.

З економічної точки зору становить інтерес класифікація прибутків бюджету на податкові і неподаткові. Податкові надходження є основним джерелом формування доходної частини Державного бюджету України. Слід пам'ятати, що податки – це не тільки ресурс, але й форма активного втручання в ділову активність, вони впливають на процес накопичення капіталу, платоспроможний попит, використовуються для згладжування економічного циклу. Важливим макроекономічним показником, що характеризує рівень податкового тиску, є доля податкових надходжень відносно ВВП. За даними звіту 1998 року вона становила 20,76 % і з плином часу буде поступово зменшуватись: податкові надходження в % до ВВП скоротяться з 20,4% (показник 1999 року) до 17,3 % в 2000 р.

Доля податкових надходжень в доходній частині консолідованого бюджету за звітом 1998 року дорівнювала 75,51 %; по плану на 2000 рік становить 68,19 %.

Серед податкових надходжень головну питому вагу займає податок на додану вартість, ПДВ (таблиця 3.2).

Таблиця 3.2 – Доля ПДВ у доходах консолідованого бюджету за 1992-2000 рр., %

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
39,6	34,7	24,8	21,9	20,7	28,0	25,45	25,14	23,3

Скорочення питомої ваги ПДВ пов'язане із зменшенням оподатковуваних оборотів та гінізацією економіки, котра призводить до зменшення фактичного рівня цього податку. Збільшення долі ПДВ у доходах консолідованого бюджету викликане змінами в законодавстві, а саме – відміною ряду пільг.

Роль акцизного збору як джерела доходів бюджету не дуже висока (таблиця 3.3).

Таблиця 3.3 – Доля акцизного збору в доходах консолідованого бюджету за 1992 – 2000 рр., %

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
4,9	5,1	3,2	2,0	2,1	4,3	6,3	5,42	4,92

Що стосується еволюції цього показника, то вона пов'язана, головним чином, із змінами умов оподаткування алкогольних виробів та тютюнової продукції. Часткою акцизів у доходах бюджету Україна значно поступається іншим країнам світу (США – 6,8 відсотка; Англія – 12,3 відсотка; Німеччина, Франція, Італія, Канада – від 8,5 відсотка до 10,6 відсотка).

Податок на прибуток підприємств має досить високу фінансову ефективність (таблиця 3.4).

Таблиця 3.4 – Доля податку на прибуток (доходи) підприємств у доходах консолідованого бюджету за 1999-2000 рр., %

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
22,7	29,2	27,3	23,5	18,2	21,0	19,76	19,70	16,32

Скорочення питомої ваги цього податку в доходах зведеного бюджету пояснюється кількома причинами:

- зменшенням оподаткованого обороту внаслідок падіння обсягів виробництва та його ефективності;
- деяким послабленням умов оподаткування прибутку.

Важливу роль у формуванні доходів зведеного й місцевих бюджетів має прибутковий податок з громадян (таблиця 3.5).

Таблиця 3.5 – Питома вага прибуткового податку з громадян у доходах зведеного бюджету за 1992-2000 рр., %

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
11,6	5,8	6,5	7,7	8,6	12,1	12,51	13,70	15,03

Платежі за використання природних ресурсів дозволяють оцінити рівень використання ресурсів, характеризують ресурсозбереження і ресурсоемність виробництва.

Важливим елементом в аналізі структури податкових надходжень є переважання прямих податків, у противному разі податкові надходження будуть недостатньо пов'язані з ефективністю виробництва.

У 2000 році уряд збільшив величину неподаткових надходжень. Неподаткові надходження до бюджету 2000 р. заплановані у розмірі 9384,9 млн грн, що становить 23,58 % від загальних надходжень бюджету (у 1999 році цей показник становив 10 %).

У цілому слід мати на увазі, що для здійснення процесу ринкових перетворень важливим є визнання того, що проблема побудови досконалої та ефективної системи формування доходної частини бюджету набуває особливої актуальності. Науково обґрунтована концепція доходів держави передбачає побудову оптимальної моделі податкової системи, прийняття Податкового Кодексу України, а також поступове збільшення надходжень від права володіння державним майном (дивідендів від державних корпоративних прав, оренди майнових комплексів, приватизації). Перш за все необхідне зменшення податкового тиску з одночасним розширенням податкової бази, скасування невинуватених податкових пільг, закріплення за регіонами відповідно до їх економічних функцій стабільних джерел податкових надходжень. Особливого значення набуває зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці.

3.4 ХАРАКТЕРИСТИКА ПОКАЗНИКІВ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ

Обсяг і структура бюджетних видатків в Україні мають свою специфіку й особливості, що є відображенням економічних реформ. Разом з тим політика державних витрат характеризується рисами в тій чи іншій мірі типовими для країн з транзитивною економікою. У зв'язку з конверсією економіки держава повинна взяти на себе додаткові функції по державному регулюванню економічних і соціальних процесів, темпів і пропорцій розвитку економіки і забезпеченню соціальних гарантій населенню.

***Видатки з державного бюджету** – це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів держави і їх використанням за цільовим призначенням.*

Видатки бюджету поділяються на певні види, які можуть характеризуватись якісно й кількісно. *Якісна ознака видатків характеризує їх суспільне призначення* і, в першу чергу, їх розподіл на поточні видатки й видатки розвитку.

Величина й склад конкретних видів бюджетних видатків зумовлені цілим рядом чинників: природою й функціями держави, рівнем соціально-економічного розвитку країни, розгалуженістю зв'язків бюджету з народним господарством та іншими.

Важливою є предметна ознака класифікації видатків бюджету. Виділяються наступні групи видатків: державне управління, міжнародна діяльність, фундаментальні дослідження й сприяння науково-технічному прогресу, правоохоронна діяльність та оборона, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, промисловість і енергетика, видатки з обслуговування державного боргу та інші. За групами витрат добре видно роль держави в суспільному житті.

Видаткова частина бюджету характеризується динамікою загальних витрат бюджету і окремих його статей за ряд років, а також структурою витрат. Співвідношення видатків між окремими групами визначає їх структуру й спрямованість бюджетної політики.

Для аналізу державних витрат на розвиток економіки потрібна деталізація показників державних інвестицій у розрізі окремих галузей і оцінка їхнього майбутнього внеску у фінансові ресурси держави.

Структура інвестицій у розрізі галузей економіки характеризує структурну політику держави.

Питома вага інвестицій і трансфертних платежів у розрізі окремих регіонів країни відображає регіональну політику.

Зведені показники державних витрат на охорону навколишнього середовища, міжнародну діяльність, науку, освіту, правоохоронні органи, управління зіставляються звичайно з ВВП, загальними ресурсами держави і порівнюються з аналогічними питомими показниками інших держав.

Велику групу витрат становлять соціальні витрати, що мають досить складну структуру й включають витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, культуру. Ці витрати визначаються в розрахунку на одного жителя, а також на одну розрахункову одиницю (одного учня, одного пенсіонера і т.п.). Питома вага основних статей витрат у відсотках за 1999-2000 рр. подана на рисунку 3.2.

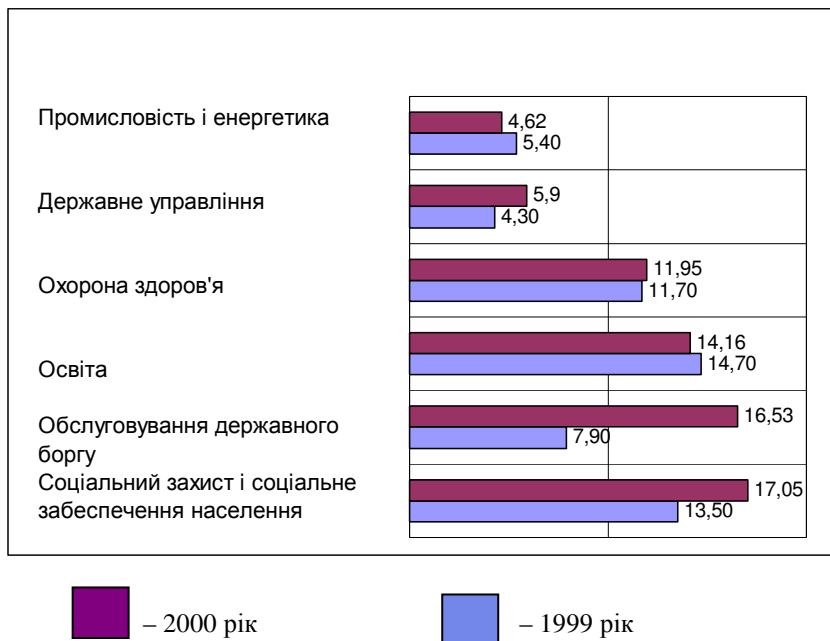


Рисунок 3.2 – Порівняльна характеристика структури видаткової частини консолідованого Державного бюджету України, %

За формами бюджетного фінансування розрізняються такі види видатків:

- проектне фінансування з бюджету інвестиційних програм;
- бюджетне кредитування суб'єктів підприємницької діяльності на зворотній основі;
- кошторисне фінансування;

- бюджетні трансферти (субвенції, дотації).

В рамках бюджетної політики на наступні роки передбачено істотне зменшення бюджетної підтримки збиткових підприємств і концентрація бюджетних асигнувань на функціях :

- соціального захисту населення та розвитку соціальної сфери;
- зміцнення національної безпеки й правопорядку.

Підтримка виробництва має здійснюватися не через прямі дотації, а шляхом стимулювання споживчого попиту, розширення платоспроможності підприємств. При цьому весь обсяг бюджетних коштів, що спрямовуються в реальний сектор економіки, має асигнуватися лише на кредитній і конкурсній основі.

3.5 МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ

Через фінансове планування здійснюються взаємозв'язки між соціально-економічною політикою і бюджетом.

Фінансове планування становить собою невід'ємну складову частину народногосподарського планування, ґрунтується на показниках плану соціально-економічного розвитку і має підпорядкований характер відносно цілей соціально-економічного розвитку суспільства. Фінансові плани відображають особливості форм і методів створення й використання грошових коштів, а також галузевий і територіальний перерозподіл фінансових ресурсів.

Фінансове планування повинне охоплювати програму державних витрат на 3-5 річний період.

Середньостроковий план визначає макроекономічні тенденції розвитку економіки через узгодженість між тенденціями розвитку економіки, розміром національного доходу, капіталовкладеннями і платіжним балансом у відповідності із розрахунками доходів і витрат держави. Важливо, що в середньостроковому плані поетапно визначається багаторічна програма капітальних вкладень. План формується виходячи із альтернативних варіантів щодо податкової системи, стратегії внутрішніх і зовнішніх запозичень.

При розробці фінансового плану і бюджету, зокрема, використовуються методи коефіцієнтів, нормативний, балансовий.

Метод коефіцієнтів застосовується, наприклад, при індексації заробітної плати та пенсій.

Нормативний метод ґрунтується на використанні прогресивних норм і нормативів. Цей метод дозволяє об'єктивно оцінити потреби галузей економіки й регіонів у фінансових ресурсах, створити реальні умови зацікавленості й відповідальності в ощадливому використанні державних фінансових ресурсів. Ефективність використання нормативного методу залежить:

- від обґрунтованості й узгодженості методики визначення нормативів на всіх рівнях;
- від своєчасного коригування норм і нормативів.

Важливо підкреслити, що розробку й виконання бюджету засновано на використанні *балансового методу*, який виявляється одним із самих надійних методів формування належних пропорцій в народному господарстві. Він допомагає збалансувати джерела ресурсів із запланованими видатками, встановити взаємозв'язок виробничих і фінансових ресурсів, створити фінансові резерви. Обґрунтування розвитку національної економіки з використанням моделі міжгалузевого балансу набуло широкого розповсюдження, починаючи з 40-х років. На цей час було розроблено методичний апарат, з'явилась обчислювальна техніка, що дозволяла вирішувати лінійні системи рівнянь великих розмірів. У подальшому велике розповсюдження одержали економетричні методи прогнозування (побудова рівнянь регресії, дослідження динамічних рядів і виявлення трендів), які так чи інакше інтегровані в систему затрати – випуск. У теперішній час в більшості країн світу використовують економетричні методи при розробці й аналізі міжгалузевого балансу для планування економічного розвитку із врахуванням галузевої структури.

Разом з тим у перехідній економіці нестабільність цін, зміна методології в статистичних звітах створює проблеми забезпечення об'єктивної інформаційної бази для побудови міжгалузових балансів. Однак у країнах СНД поступово відроджується інтерес до цього інструменту аналізу й прогнозування.

Можливі наступні способи побудови міжгалузевого балансу для обґрунтування галузевої структури економіки на майбутнє.

1. Розрахунок галузевої структури виробництва, необхідної для забезпечення заданого обсягу й структури кінцевого споживання при заданій матриці коефіцієнтів прямих витрат.

$$X = (E - A)^{-1} \times Y, \quad (3.1)$$

де X – галузевий вектор валового суспільного продукту;

$(E-A)^{-1}$ – матриця коефіцієнтів повних затрат або технологічна матриця Леонтьєва;

A – матриця коефіцієнтів прямих матеріальних затрат;

Y – галузевий вектор кінцевого суспільного продукту.

2. Розрахунок структури кінцевого споживання за заздалегідь заданою галузевою структурою виробництва й матрицею коефіцієнтів прямих витрат здійснюється за формулою:

$$Y = (E - A) \times X. \quad (3.2)$$

Найбільше поширення знайшов перший спосіб обґрунтування галузевої структури суспільного виробництва за заданим заздалегідь вектором кінцевого споживання й матрицею коефіцієнтів прямих витрат. При цьому підходить змістовна частина економічної задачі полягає у наступному:

- обґрунтування галузевої структури кінцевого суспільного продукту та його функціональних елементів (споживання населення, споживання держави, інвестицій, експорту, імпорту);

- розрахунок елементів матриці коефіцієнтів прямих матеріальних витрат на майбутнє.

Державний бюджет є зведенням планових балансів, він спирається на систему галузевих фінансових планів, кредитних планів банків, баланси доходів і витрат населення.

Важливе місце в забезпеченні пропорційності і збалансованості суспільного виробництва, регулюванні грошового обігу займає **Зведений фінансовий баланс держави**, що складається на базі балансів доходів і витрат галузевих міністерств і відомств, а також органів місцевого самоврядування. В балансі відображається формування й використання фінансових ресурсів, що плануються у складі державного бюджету, страховому

фонді, кредитному фонді, грошових коштах підприємств, організацій, населення. Балансовий метод дозволяє визначити дефіцит фінансових ресурсів держави, місцевих адміністрацій, галузей економіки, ефективно впливати на їх перерозподіл. Зведений фінансовий баланс об'єднує в єдину систему всі фінансові плани, його показники приймаються за основу при складанні бюджетного й кредитного планів.

Безпосередньо взаємозв'язаний зі зведеним фінансовим балансом інший синтетичний баланс – **баланс доходів і витрат населення**. В ньому виражається рух грошових ресурсів населення в готівковій і безготівковій формах:

- заробітна плата;
- доходи від індивідуальної трудової діяльності;
- пенсії й інші види соціальних виплат;
- стипендії;
- оплата вартості товарів і послуг;
- податки і збори;
- заощадження у внесках і позиках.

Баланс визначає пропорції між доходами і видатками населення, відображає кошти з оплати праці і пенсійного забезпечення, обсяг товарної маси, що пропонується. В зв'язку з цим баланс грошових доходів і витрат населення має велике значення для планування готівкового грошового обігу, роздрібного товарообігу, податкових надходжень, кредитних ресурсів.

Практично вся фінансова система держави будується за балансовим методом. Кожний фінансовий план розробляється у вигляді доходів і видатків. Необхідні пропорції встановлюються співставленням і узгодженням потреб у фінансових ресурсах з джерелами їх формування. У балансі встановлюються резерви, які необхідні на випадок зниження доходів бюджету або непередбачених витрат. Як правило, вони не перевищують 3 % доходів бюджету.

Показники фінансових планів використовуються при аналізі фінансового стану держави, створюють інформаційну базу для перспективного планування. Система фінансових планів дозволяє виявити об'єктивні взаємозв'язки між джерелами фінансових ресурсів і довгострокові тенденції їх розвитку, визначити чинники, що будуть на них впливати.

Стадії розробки фінансових планів передують розробка системи прогнозів фінансового становища держави на майбутнє. Вони служать задачею розробки концепції фінансової політики. Прогнози можуть бути короткостроковими (до одного року), середньостроковими (3-5 років) і довгостроковими (7-10 років). Довгостроковий прогноз служить основою для розробки концепції соціально-економічного розвитку країни на довгострокову перспективу. Для забезпечення спадковості економічної політики дані довгострокового прогнозу використовуються для середньострокових прогнозів, концепцій і програм соціально-економічного розвитку країни.

Середньостроковий прогноз щорічно оновлюється і коригується. Він служить для обґрунтування концепції розвитку економіки в рамках середньострокової перспективи.

Короткостроковий прогноз соціально-економічного розвитку розробляється щорічно і служить основою для розробки проекту державного бюджету.

Як інформаційна база для розробки прогнозів використовується система національних рахунків. Вони забезпечують цілісне бачення економічних процесів, передусім у формі потоків фінансових ресурсів. Кожній стадії відтворення відповідає спеціальний рахунок чи їх група. Це дозволяє дослідити рух маси товарів і послуг, а також доданої вартості від виробництва до використання. Система національних рахунків доповнюється показниками балансу народного господарства.

Об'єктами розробки є часткові і комплексні прогнози. Часткові прогнози відображають зміни в окремих сферах соціально-економічного життя:

- демографічну ситуацію;
- стан природного середовища;
- науково-технічні досягнення і їх впровадження у виробництво;
- величину і динаміку попиту на товари та послуги;
- основні фактори виробництва: інвестиції, капітал, труд;
- розвиток окремих галузей економіки і територій.

Розробка комплексного економічного прогнозу має за мету обґрунтування напрямків соціально-економічної політики, його показники становлять основу для розробки проекту державного бюджету.

Фінансове прогнозування припускає застосування різних методів:

- побудову економетричних моделей, що відбивають динаміку показників фінансових планів залежно від чинників, які впливають на економічні процеси;
- кореляційно-регресійний аналіз;
- методи безпосередньої експертної оцінки.

В залежності від інформаційного і методичного забезпечення використовуються три наступні групи прогнозних моделей.

Укрупнені односекторні моделі двох типів – для короткострокового і довгострокового прогнозування. В економетричних моделях для короткострокового прогнозування більше уваги приділяється фінансовим і грошовим показникам, цінам. В моделях для довгострокового прогнозування (інструментарій виробничих функцій, однофакторні моделі економічного росту) основою є формалізація відтворювального циклу, визначення ефективності використання ресурсів.

Економетричні моделі на основі національних рахунків можна використовувати для короткострокового і середньострокового прогнозування. Вони мають всі переваги системи національних рахунків, тобто взаємозв'язано представляють фінансові потоки в економіці.

Прогнозні моделі на основі міжгалузевого балансу використовуються при розробці середньострокових і довгострокових прогнозів. Ці моделі віддзеркалюють міжгалузеві зв'язки і визначають параметри відтворення в більш розгорнутому вигляді, ніж односекторні моделі.

Однією із найпростіших функцій, що використовується в економічному прогнозуванні, є *виробнича функція Кобба – Дугласа*, що являється втіленням ідей Ж.Б. Сея. У цій моделі обсяг випуску продукції Y визначається наявними запасами факторів виробництва й ефективністю їх використання. Факторами виробництва виступають запаси праці L і капіталу K . Ефективність використання факторів виробництва задається показниками μ при капіталі та $1-\mu$ при праці:

$$Y = A \times K^{\mu} \times L^{1-\mu}, \quad (3.3)$$

де A – коефіцієнт, що виражає вплив масштабів виробництва на випуск продукції.

Даний вид виробничої функції припускає жорстку залежність між

ефективністю факторів виробництва, а саме рівність їх одиниці. Це суттєво звужує можливості її застосування в економіці, оскільки припускає ріст обсягів виробництва точно відповідно росту затрат факторів виробництва.

Для подолання цього досить жорсткого обмеження запропонована **модифікована виробнича функція Тіненберга**, у якій введено поправки, що знімають обмеження відносно нейтральної дії науково-технічного прогресу на економічне зростання:

$$Y = A \times K^{\alpha} \times L^{\beta}, \quad (3.4)$$

де α і β – коефіцієнти еластичності обсягу виробництва по капіталу й праці відповідно.

При $(\alpha + \beta) = 1$ ця функція перетворюється у виробничу функцію Кобба-Дугласа з усіма її достоїнствами і недоліками.

Якщо $(\alpha + \beta) > 1$, то виробнича функція адекватно описує взаємозв'язок чинників і результатів виробництва в умовах економічного прогресу, коли ріст результатів виробництва випереджає збільшення факторів виробництва.

Коли $(\alpha + \beta) < 1$, то виробнича функція адекватно описує взаємозв'язок факторів і результатів виробництва в умовах економічного регресу, коли результати виробництва зростають повільніше, ніж фактори виробництва.

Іще одна модифікація виробничої функції Кобба – Дугласа – це виробнича функція А.І. Анчишкіна, у якій вплив науково-технічного прогресу розкладено на дві складові: 1) незалежний науково-технічний прогрес, λ , і науково-технічний прогрес, зв'язаний з характером розподілу валового продукту, v :

$$Y = A \times K^{\mu} \times L^{1-\mu} \times e^{\pm v}, \quad (3.5)$$

де λ – коефіцієнт, що характеризує приріст результатів виробництва під впливом науково-технічного прогресу;

v – коефіцієнт, який відображує приріст результатів виробництва під впливом залежного від розподілу валового продукту науково-технічного прогресу.

Величина $(\lambda + v)$ говорить про інтенсивність дії науково-технічного прогресу на економічний ріст.

Розподіл результатів виробництва на споживання і накопичення може здійснюватися двома методами.

Розподільний метод виходить з того, що характер розподілу продукту на споживання й накопичення відповідає пропорційний величині внеску живої праці і капіталу в приріст результатів виробництва.

Виробничий метод базується на прямій оцінці внеску кожного окремого виробничого ресурсу в приріст виробленого продукту. Розрахунок показників ефективності чинників виробництва здійснюється на основі обробки даних динамічного ряду. Порівнюючи між собою відносні показники динаміки чинників з коефіцієнтами еластичності і результатами виробництва, можна зробити досить цікавий аналіз росту результатів виробництва за рахунок різних причин.

В основі *моделі економічного росту Харрода-Домара* лежить системний опис взаємозв'язків в економіці; вона включає в себе як виробничу функцію простого типу, так і рівняння розподілу продукту на виробництво і накопичення. Інвестиції тут виступають як головна пояснююча перемінна величина економічного росту.

В кожній економіці певна частина національного доходу повинна зберігатися з метою відновлення капітальних благ, що зносилися або вийшли із ладу. Однак для економічного росту потрібні й чисті інвестиції, тобто приріст величини основного й оборотного капіталу. Припустимо, що обсяг цього капіталу (назвемо його K) і валового національного продукту (позначимо його Y) зв'язані між собою простою пропорційною залежністю. Скажімо, для виробництва однієї одиниці ВВП треба затратити три одиниці інвестицій. Згадане співвідношення відоме в науці як коефіцієнт капіталомісткості 3:1. Позначимо цей коефіцієнт капіталомісткості через k і, припускаючи, що норма заощаджень s становить фіксовану долю від національного доходу, а чисті інвестиції визначаються рівнем заощаджень, ми можемо сконструювати наступну просту модель економічного росту.

1. Заощадження S є фіксованою частиною національного доходу Y країни, звідки:

$$S = sY, \quad (3.6)$$

де s – норма заощаджень.

2. Інвестиції I дорівнюють змінам у обсязі капіталу, що використовується ΔK , звідки:

$$I = \Delta K. \quad (3.7)$$

3. Обсяг основного капіталу K зв'язаний з національним доходом Y через коефіцієнт капіталомісткості k :

$$K = kY. \quad (3.8)$$

4. Оскільки національні заощадження S повинні дорівнювати сукупним інвестиціям I , можна записати:

$$S = I. \quad (3.9)$$

Із рівняння (3.6) видно, що $S = sY$, а із рівнянь (3.8) і (3.9) маємо:

$$I = K = kY.$$

5. Звідси рівняння (3.9) можна переписати таким чином:

$$S = sY = kY = K = I, \quad (3.10)$$

або
$$sY = kY. \quad (3.11)$$

Розділивши обидві частини рівняння (3.11) на kY , отримаємо:

$$\Delta Y = s/k. \quad (3.12)$$

Слід відмітити, що ліва частини виразу (3.12) становить собою темпи росту ВВП, а права частина – відношення норми заощадження до коефіцієнта капіталомісткості. Це означає, що темпи росту ВВП визначаються одночасно нормою заощадження і коефіцієнтом капіталомісткості. Чим більше в економіці заощаджень, а стало бути, інвестицій, тим більше ріст

ВВП. В той же час ВВП знаходиться в протилежній залежності від коефіцієнта капіталомісткості.

Економічний зміст рівняння (3.12) дуже простий. Щоб забезпечити ріст економіки, потрібно заощаджувати і інвестувати певну долю ВВП, і чим більше, тим швидше зростання.

Фінансове програмування – це метод фінансового планування, підґрунтям якого є програмно-цільовий підхід.

Фінансове програмування використовується в розвинених країнах світу з 60-х років. Суть його полягає в розробці п'ятирічних “ковзних” планів видатків, які щорічно коригуються на основі очікуваного виконання плану поточного року. Показники плану при цьому пересуваються “ковзають” по п'ятирічній шкалі на один рік вперед по відношенню до звітного періоду. Якщо показники попереднього періоду недовиконані, то показники наступного збільшуються на величину недовиконання. Показники першого наступного року є директивними, а наступних чотирьох років орієнтовними.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. У чому полягають проблеми розробки бюджетної політики і її зміст? В якому документі формулюється бюджетна політика України на поточний рік?

2. Що таке бюджетний процес? Охарактеризуйте основні стадії бюджетного процесу.

3. Хто розробляє проект державного бюджету? На яких матеріалах ґрунтується розробка проекту державного бюджету?

4. Охарактеризуйте зміст процедури розгляду й затвердження бюджету.

5. Які органи керують виконанням державного бюджету?

6. Дайте характеристику структури доходів зведеного бюджету України за останні три роки.

7. Як змінювалась структура видатків державного бюджету за останні три роки?

8. Які методи фінансового планування Ви знаєте?

9. Яку роль відіграє фінансове прогнозування і програмування?

10. За якими методами здійснюється обґрунтування державного бюджету?

4 РЕГІОНАЛЬНІ ФІНАНСИ

4.1 Теоретичні аспекти і проблеми розбудови регіональних фінансів.

4.2 Структура системи регіональних фінансів.

4.3 Доходи місцевих бюджетів.

4.4 Характеристика видатків місцевих бюджетів.

4.1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ РОЗБУДОВИ РЕГІОНАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

Бюджетні відносини будь-якої держави ґрунтуються на розподілі компетенції і відповідальності за виконання конкретних функцій між органами центральної та регіональної влади.

***Регіональні фінанси** – це система економічних відносин, за допомогою яких здійснюється розподіл і перерозподіл національного доходу на соціально-економічний розвиток території.*

Через територіальні фінанси держава забезпечує місцеве самоврядування.

***Місцеве самоврядування** "означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення" [23].*

Функції виконавчої влади як у федеративних, так і в унітарних державах є більш-менш децентралізованими, тобто частково передаються регіональним і місцевим органам влади. Децентралізація компетенції сприяє кращому вирішенню індивідуальних потреб громадян на своїй території. У тих випадках, коли споживання певного суспільного блага об-

межене колом жителів адміністративно-територіальної одиниці, економічно доцільно надати органам влади адміністративно-територіальної одиниці компетенції з прийняття рішень про обсяги фінансування цих благ. З позицій економічної теорії компетенцію з прийняття рішень доцільно передавати вищому рівню у випадку, коли користувачами одних і тих же благ є жителі декількох адміністративних одиниць або коли можна знизити витрати за рахунок збільшення масштабу надання суспільних благ. Тобто у сучасному демократичному суспільстві закріплення компетенції надання суспільних послуг за вищим рівнем державної влади здійснюється лише у тому випадку, коли вони можуть там виконуватися з вищою економічною і/або політичною ефективністю.

Процеси децентралізації функцій виконавчої влади можуть відбуватися у двох формах: делегування повноважень або передачі певних функцій місцевим органам влади.

У випадку делегування повноважень має місце ієрархічна залежність того, кому їх передають, від того, хто передає. Це означає обмеження свободи місцевих органів влади.

При передачі функцій ієрархічної залежності немає. При цьому правова і економічна єдність держави забезпечується тим, що всі дії здійснюються в рамках закону. Згідно з конституціями багатьох європейських держав місцеві органи влади з деяких функцій мають виключні повноваження, а частину функцій виконують за дорученням вищих органів влади.

У Бюджетному кодексі здійснено розмежування компетенції і відповідальності за виконання функцій центральної, регіональної влади та органів місцевого самоврядування, а отже – і умов фінансування відповідних витрат.

До прийняття Бюджетного кодексу власні джерела доходів місцевих бюджетів забезпечували їх потреби лише на 8-10 відсотків, у майбутньому передбачено підвищити цю долю до 14 %.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу за структурою доходів місцевих бюджетів Україна наближається до таких держав, як Франція й Іспанія, де місцеві органи влади є переважно виконавцями рішень центральної влади. В Іспанії місцеві бюджети одержують однакову суму коштів у розрахунку на одного жителя.

Досвід міжбюджетних відносин у Канаді свідчить про доцільність регулювання трансфертних виплат в залежності від економічної ситуації.

Одночасно з централізованим визначенням обсягу фінансових коштів у Великобританії використовуються нові інструменти обмеження витрат місцевих бюджетів. Так, при збільшенні витрат місцевих бюджетів понад 1 % від встановленого рівня, збільшується на 4 відсотки навантаження по надходженням від подушного податку. Оскільки подушний податок сплачують усі дорослі жителі Великобританії в однаковому розмірі, то його збільшення викликає невдоволення виборців, що стримує місцеві органи влади від надмірного збільшення витратної частини бюджету.

У Польщі та Угорщині, наприклад, до останнього часу значну частину своїх доходів місцеві бюджети одержували у вигляді дотацій із центрального бюджету. У 1998 році у Польщі розпочалася реформа щодо розширення самостійності та повноважень органів місцевого самоврядування. В умовах реформ, що проводяться в країнах з транзитивною економікою, податки фактично виконують функцію цін на суспільні блага: збільшення споживання суспільних благ вимагає вищих витрат, а значить – вищих податків від громадян.

Закордонний досвід Бельгії, Данії, Німеччини, Італії та Норвегії показує, що від 79 до 90 відсотків усіх доходів місцевих бюджетів забезпечуються у вигляді податку на прибуток і доходи фізичних осіб. Як правило, у більшості цих країн поряд із загальнодержавними податками на прибуток підприємств і доходи фізичних осіб існують аналогічні місцеві податки або встановлюються місцеві надбавки до цього податку. Решту доходів місцевих бюджетів у цих країнах становлять податки на майно і непрямі податки на товари й послуги.

В Ірландії, Великобританії та США від 70 до 100 відсотків доходів місцевих бюджетів становлять податки на майно. Решту доходів місцевих бюджетів формують непрямі податки на товари й послуги.

Окремо можна виділити Францію, де до 35 % доходів становлять податки на майно, 20 % – податки на прибуток підприємств і доходи населення, приблизно 35 % – інші види місцевих податків.

Нещодавно прийнятий Бюджетний кодекс України змінює розподіл доходів між рівнями бюджетної системи.

До *доходів, що закріплюються* за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори: прибутковий податок з громадян; державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; плата за ліцензії на впровадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; надходження від адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Ці обов'язкові закріплені податки і збори становлять так званий *кошик доходів* місцевих бюджетів.

У зв'язку із закріпленням за місцевими бюджетами прибуткового податку з громадян значно зростає зацікавленість місцевої влади у своєчасній і повній виплаті заробітної плати підприємствами усіх форм власності. Крім того, під пильною увагою місцевих властей будуть підприємства комунальної власності, у прибутковості яких прямо зацікавлена місцева влада. Але й надалі фінансування делегованих повноважень значною мірою здійснюватиметься за рахунок трансфертів з державного бюджету.

За рахунок закріплених джерел формується кошик номер один місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень. До складу кошика власних доходів місцевих бюджетів, з яких фінансуються власні повноваження, включаються такі надходження: платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, податок на промисел, місцеві податки і збори, фіксований сільськогосподарський податок у частині, що належить відповідним бюджетам, дотації вирівнювання, субвенції на фінансування пільг і субсидій для населення.

Доходи обласних бюджетів визначено як 25 % від “кошика доходів”, які збираються на території області, та трансфертів з державного бюджету і бюджетів міст, сіл і селищ на виконання спільних програм.

Питання доходної бази місцевих бюджетів, незважаючи на всю його важливість, є похідним від розмежування функцій і відповідальності між ланками бюджетної системи.

У методичному плані всі види послуг, що надаються з місцевих бюджетів, можуть бути згруповані за такими напрямками:

- довгострокові послуги: економічний розвиток території, захист природних ресурсів, навколишнього середовища тощо;
- поточні послуги, які повинні надаватись усім громадянам на мінімальному рівні: послуги закладів освіти, охорони здоров'я, культурне обслуговування;
- послуги щодо захисту прав громадян, до яких слід віднести: утримання правоохоронних органів, органів пожежної безпеки та інші;
- послуги з метою створення соціальних зручностей: житлово-комунальне господарство, інформаційна, дорожньо-транспортна інфраструктура.

На основі надання територіальним органам влади відповідних повноважень і коштів здійснюється фінансування середньої шкільної освіти, охорони здоров'я, комунального господарства, будівництва й утримання доріг. За рахунок коштів регіональних фінансів в Україні стали фінансуватися не тільки загальноосвітні школи, але й вищі навчальні заклади першого й другого рівнів акредитації, крупні об'єкти охорони здоров'я, заходи щодо охорони навколишнього середовища.

За сучасних умов місцеві органи влади покликані забезпечити комплексний розвиток регіонів, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфер на підвідомчих територіях. Ці фактори визначають необхідність подальшого зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, вирішення проблем формування й використання фінансових ресурсів регіонів.

Для планування видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень Бюджетний кодекс передбачає використання нормативів бюджетної забезпеченості. Для їх практичного застосування знадобиться розвиток теоретичних досліджень і методичних розробок з цієї проблеми.

4.2 СТРУКТУРА СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

До складу ланок системи регіональних фінансів належать: місцеві бюджети, кошти суб'єктів господарювання, територіальні цільові бюджетні фонди, позикові кошти.

Головною частиною регіональних фінансів є місцеві бюджети.

Другу важливу складову ***частину*** регіональних фінансів становлять кошти суб'єктів господарювання:

1) фінансові ресурси підприємств, що знаходяться у муніципальній власності (здебільшого це комунальні підприємства);

2) фінансові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності. Для соціальної підтримки своїх робітників суб'єкти господарювання будують і купують житлові будинки, квартири, дитячі дошкільні заклади, медичні заклади, будинки відпочинку тощо.

За допомогою регіональних фінансів держава забезпечує розвиток і розміщення продуктивних сил, вирівнює соціально-економічний розвиток територій. Серед основних проблем розвитку територій варто виділити:

– надзвичайно щільну концентрацію продуктивних сил у високоіндустріальних областях (на шість високоіндустріальних областей: Донецьку, Дніпропетровську, Запорізьку, Луганську, Харківську, Київську припадає понад 45 % основного капіталу України);

– невідповідність між природним і трудовим потенціалом, з одного боку, і рівнем розвитку економіки, з другого; це стосується насамперед Подільського, Поліського, Південного регіонів;

– недостатній розвиток транспортної інфраструктури, її нерациональна просторова орієнтація.

Щодо окремих регіонів, де склалася вкрай несприятлива економічна й екологічна ситуація, що вимагає термінового вирішення, то особливої уваги потребують Донецький, Придніпровський, Поліський, Південний та Карпатський.

У Донецькому регіоні найбільш актуальною серед економічних проблем є ефективна реструктуризація підприємств вугільної, хімічної, коксохімічної промисловості, чорної і кольорової металургії, важкого машинобудування та електроенергетики.

Аналогічна ситуація спостерігається у Придніпровському регіоні. Чорна та кольорова металургія, гірничодобувна, коксохімічна галузі, важке машинобудування створили й тут надмірне навантаження на природне середовище. Це доповнюється загостренням соціальних проблем.

Складною проблемою Поліського регіону є реабілітація радіаційно забруднених територій.

Щодо Карпатського регіону, то тут найвищий рівень безробіття в Україні, і важливе завдання полягає в збалансуванні демографічної політики з економічним розвитком, попередженні природних і недопущенні техногенних катастроф.

За кордоном важливу частину системи державного регулювання економіки становлять регіональні програми. Програми регіонального розвитку й відповідні регіональні бюджетні фонди створені у всіх країнах Європейського співтовариства.

Особливу роль у регіональній політиці, поряд з адміністративними методами, повинно відігравати економічне стимулювання розвитку виробництва. Воно включає розвиток мережі ринкової інфраструктури та гнучке застосування методів прямого й опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси: надання трансфертів, податкових пільг, встановлення спеціальних режимів інвестування, організацію вільних економічних зон.

4.3 ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У відповідності до ратифікованої українським урядом Європейської хартії про місцеве самоврядування і Законом України про місцеве самоврядування *"місцеві власті мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень"* [23].

Економічна автономізація регіонів має своїм підґрунтям перерозподіл функцій, прав, обов'язків і відповідальності між центральними й місцевими органами влади

Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законами. Основу фінансового забезпечення регіонів становлять бюджети всіх рівнів: обласного, районного, міського, сільського, селищного.

Динаміка основних джерел надходжень місцевих бюджетів за період 1997-1999 рр. наведена у таблиці 4.1.

Таблиця 4.1 – Динаміка основних джерел надходжень місцевих бюджетів за 1997-1999 рр., млн грн

Джерело надходжень	1997	1998	1999
1. Прибутковий податок з громадян	3296	3571	3113
2. Податок на прибуток підприємств	3792	5694	4896
3. Податок з власників транспортних засобів	175	193	296
4. Плата за землю	1007	1115	1094
5. Акцизний збір з вітчизняних товарів	469	60	563
6. Місцеві податки та збори	357	392	441

Джерело: [19, с. 30]

Як видно із таблиці 4.1, питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів була незначною. На 2000 рік бюджети всіх адміністративно-територіальних одиниць виявились дотаційними. Перерозподіл бюджетних ресурсів на користь центру значною мірою ускладнює виконання місцевих бюджетів, оскільки залежить від своєчасності та повноти перерахунку дотацій.

Аналіз джерел надходжень місцевих бюджетів вказує на їх нестабільність. У 1999 році в місцеві бюджети надходили відрахування від прибуткового податку з громадян, з податку на прибуток підприємств та акцизного збору з вітчизняних товарів. У бюджеті-2000 подібні відрахування були передбачені тільки для Автономної Республіки Крим у сумі 552 млн грн, з яких лише 10 відсотків у сумі 52 млн грн мали бути передані до державного бюджету на виконання загальнодержавних повноважень. До доходів бюджету міста Києва були зараховані в повному обсязі податок на прибуток підприємств (у сумі 623 млн грн) і прибутковий податок з громадян (майже 900 млн грн). Вилучення з бюджету м. Києва склали 1 254 млн грн.

З метою зацікавлення місцевих бюджетів у стягненні податків у Бюджет-2000 було введено положення стимулюючого характеру, яке встановлює, що грошові надходження понад річні розрахункові обсяги розподіляються між бюджетом відповідної територіальної одиниці та державним бюджетом у рівних частках. Це положення закріплено у Бюджетному кодексі таким чином, що до 40% надпланових податкових надходжень залишається у місцевих бюджетах.

Постановою Верховної Ради України "Основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік" передбачено перехід на формування доходної частини місцевих бюджетів з використанням показника **відносної податкової спроможності**. Коефіцієнт відносної податкової спроможності області визначається як відношення сукупних надходжень від загальнодержавних податків і зборів, зібраних на території області за ряд років, до відповідного показника в цілому по Україні (за винятком надходжень у цільові фонди, ПДВ, плати за землю, мита, місцевих податків). Добуток

цього коефіцієнта на кількість населення області буде дорівнювати прогнозованому обсягу бюджету області на майбутній рік. У цілому це має стимулювати регіони до нарощування власної податкової бази.

4.3 ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У бюджетному кодексі здійснено закріплення джерел доходів і напрямків видатків місцевих бюджетів. Розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів повинно здійснюватися таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, властивими для кожного бюджету, і джерелами доходів.

Основні напрямки використання видаткової частини місцевих бюджетів характеризує рисунок 4.1.

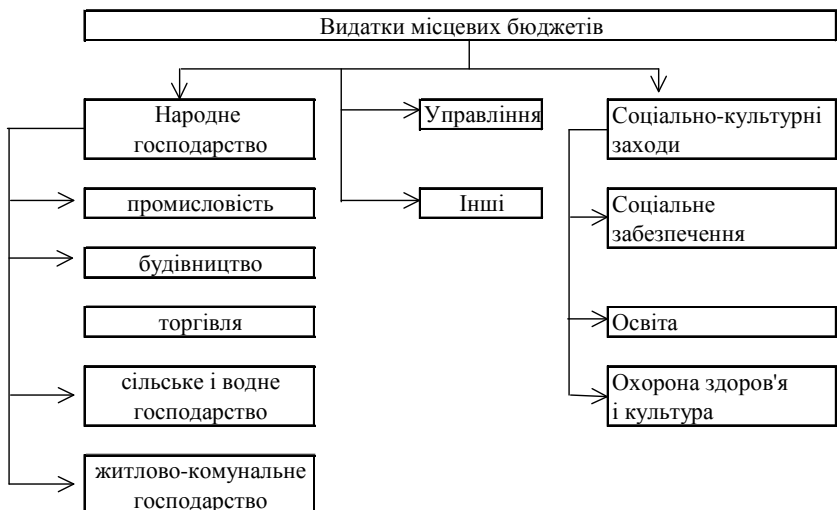


Рисунок 4.1 – Напрямки використання коштів місцевих бюджетів

Видаткова частина регіональних бюджетів розраховується відповідно до діючого законодавства, норм і нормативів і направляється в першу чергу на соціальний захист населення і здійснення соціально-культурних заходів.

За обсягом видатків місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення в бюджеті 2000 року традиційно лідирують місто Київ та Житомирська область (261 та 251 грн на душу населення відповідно), а на останніх 26-му і 27-му місцях перебувають Одеська та Чернівецькі області (194 та 210 грн на душу населення відповідно). У цілому співвідношення між максимальним та мінімальним рівнем забезпеченості на одного мешканця становить за планом 2000 року 1,4 рази, а за звітом 1999 року 1,6 разів. Обсяг видатків місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення порівняно з даними виконання бюджетів за 1999 р. зазнав значного скорочення: з 311 грн на душу населення в 1999 році до 224 грн у 2000 році, тобто на 87 грн менше.

Розвиток господарського комплексу регіонів залежить від поєднання галузевого й територіального поділу праці і визначається структурою зведеного територіального балансу регіону.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Що таке регіональні фінанси і для чого вони потрібні?
2. Які повноваження закріплені за місцевими органами влади Бюджетним кодексом України?
3. Як вирішуються проблеми розмежування компетенції між ланками бюджетної системи за кордоном?
4. Охарактеризуйте структуру надходжень місцевих бюджетів в Україні. Чи забезпечують доходи місцевих бюджетів реальну самостійність і зацікавленість у їх ефективному використанні?
5. Для чого потрібні регіональні програми розвитку в Україні?
6. Які видатки закріплені за місцевими бюджетами?
7. Чи є, на Вашу думку, справедливим співвідношення між максимальним і мінімальним рівнем забезпеченості на одного жителя за видатками із місцевих бюджетів різних областей? Які критерії справедливості Ви берете за основу?

5 ДЕРЖАВНИЙ КРЕДИТ

- 5.1 Поняття й функції державного кредиту.
- 5.2 Характеристика внутрішнього боргу.
- 5.3 Характеристика зовнішнього боргу.
- 5.4 Державні гарантії у перехідній економіці.
- 5.5 Управління державним боргом.

5.1 ПОНЯТТЯ Й ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ

Державний кредит – це сукупність економічних відносин між державою в особі її органів влади й управління, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з другого, при яких держава виступає як позичальник, кредитор і гарант.

Головна форма кредитних відносин – це коли держава виступає як позичальник коштів. Рідше вона використовує другу форму як кредитор, надаючи позики юридичним чи фізичним особам. У тому випадку, коли держава бере на себе відповідальність за погашення позик чи виконання інших фінансових обов'язків фізичних чи юридичних осіб, вона виступає гарантом, використовуючи третю форму кредитних відносин.

Грунтуючись на загальних принципах платності, зворотності, терміновості, державний кредит має свої характерні особливості. Відмінною рисою банківського кредитування суб'єктів господарювання є продуктивне використання позикового фонду, що створює умови для погашення кредиту й виплати процентів. Коли ж мова йде про державний кредит, то взяті в позику кошти надходять у розпорядження органів державної влади й направляються, як правило, на покриття дефіциту бюджету.

Об'єктивна необхідність використання державного кредиту обумовлена постійним протиріччям між величиною потреб і можливостей держави щодо задоволення потреб суспільства за рахунок доходів бюджету. Структурна перебудова економіки, соціальна політика, виконання інших функцій держави вимагають постійного збільшення бюджетних витрат. Порівняно з емісійними способами балансування доходів і витрат уряду доцільність використання державного кредиту пояснюється значно меншими негативними наслідками для державних фінансів і грошового обігу країни.

Існування державного кредиту впливає із відхилення між часом формування й використання доходів фізичних і юридичних осіб.

Традиційно роль державного кредиту визначається в забезпеченні своєчасного фінансування видатків держави при наявності дефіциту державного бюджету шляхом створення державного боргу.

***Державний борг** – це загальна накопичена сума всіх боргових зобов'язань держави, що виникла в результаті фінансування всіх бюджетних дефіцитів.*

Як фінансова категорія, *державний кредит виконує дві функції: фіскальну й регулюючу.*

Через *фіскальну функцію* державного кредиту здійснюється формування централізованих державних коштів.

Регулююча функція державного кредиту полягає в тому, що його використання дозволяє державі не звертатись до грошової емісії. Державний кредит може служити одним із чинників поліпшення грошового обігу, розвитку безготівкових розрахунків, зміцнення національної валюти. Держава регулює грошовий обіг, розміщуючи запозичення між юридичними та фізичними особами. Мобілізуючи кошти фізичних осіб, держава зменшує їх платоспроможний попит. Якщо за цей рахунок, наприклад, будуть профінансовані інвестиційні проекти, відбудеться абсолютне скорочення готівкової грошової маси в обігу.

Виступаючи на фінансовому ринку як позичальник, держава збільшує попит на позикові кошти і тим самим впливає на ріст ціни кредиту. Чим більший попит держави на кредитні ресурси, тим вищий, при інших рівних умовах, рівень процентної ставки. Дорожнеча позичкових коштів змушує підприємців скорочувати виробничі інвестиції. В той же час вона сприяє накопиченню у вигляді державних цінних паперів.

Згідно з кейнсіанською теорією, необхідність державних запозичень зумовлена циклічністю розвитку економіки. На стадії падіння економічного розвитку податкові надходження скорочуються, але в цей же час виникає потреба в додаткових державних витратах для стабілізації економіки, підтримки деяких верств населення. При виході економіки з кризи на стадії підйому податкові надходження ростуть, а державні витрати зменшуються. Надлишок коштів бюджету, що надходить, направляється на погашення боргів, які з'явилися в період кризи.

У економічній науці нема однозначного відношення до проблеми державного кредиту. Позитивним фактором є можливість розподілити податковий тягар по витратах на будівництво об'єктів соціальної сфери на декілька років.

Використання державних позик доцільне також для фінансування державних капітальних вкладень (самоокупних проектів). Самоокупні проекти у вузькому розумінні цього слова – це інвестиції в державні підприємства, що забезпечують за рахунок прибутків достатні кошти для повернення основної частини боргу та його обслуговування.

У випадку продуктивного використання запозичених коштів побудований об'єкт після введення в дію починає приносити прибуток, за рахунок якого і погашається позика. Ніякого посилення податкового тиску в цьому випадку не наступає.

При непродуктивному використанні державних запозичень (наприклад, фінансуванні соціальних потреб), єдиним джерелом їх погашення стають податки або нові запозичення.

Держава може позитивно впливати на виробництво й зайнятість, пред'являючи попит на товари вітчизняного виробництва за рахунок запозичених за кордоном коштів. Як гарант, кредитор і страхувальник держава має можливість підтримувати експортне виробництво.

Тягарем державного боргу є додаткове оподаткування, необхідне для фінансування процентних виплат за кредит. Сьогодні більшість вчених-економістів вважають, що справжній тягар державного боргу полягає в витісненні державними позиками приватних інвестицій, підвищенні позичкового проценту, несвоєчасній виплаті заробітної плати, пенсій, стипендій (формула 5.1).

$$\frac{T}{ВНП} \geq \frac{N}{ВНП} \oplus \frac{G}{ВНП} \oplus \frac{X_n}{ВНП}, \quad (5.1)$$

де T – податкові надходження;
 N – видатки з обслуговування боргу;
 G – державні витрати;
 X_n – чистий експорт.

Проблеми державного боргу, окрім витіснення інвестицій, мають ряд інших негативних аспектів.

1. Державні позики в довгостроковій перспективі неминуче приводять до зменшення споживання внаслідок падіння обсягу інвестицій у виробничі фонди, хоча на коротких проміжках часу державні позички збільшують споживання.

2. При перевищенні деякої критичної величини державне запозичення підвищує рівень оподаткування внаслідок накопичення й стрімкого зростання процентів по державному боргу.

3. Державний борг погіршує розподіл доходів, посилює нерівномірність розподілу доходів у суспільстві, властиву ринковій економіці, оскільки більша частина боргових зобов'язань держави концентрується у найбільш забезпечених верств суспільства. Знижується доля видатків на оплату праці та соціальні потреби в національному доході, а доля видатків на позичковий капітал зростає.

4. Обслуговування зовнішнього боргу потребує передачі частки виробленого національного продукту до власності інших країн, тобто частина національних ресурсів повинна бути вилучена із споживання й накопичення й передана кредиторам. Такі процеси стримують економічне зростання.

Разом з тим доведено, що проблеми росту податкового тиску для обслуговування державного боргу не буде, якщо виробництво ростиме більш швидкими темпами, ніж реальна процентна ставка за державними зобов'язаннями.

При цьому слід пам'ятати, що зовнішні запозичення, направлені на структурну перебудову економіки й забезпечення економічного росту, створюючи можливості прискорення темпів росту національного доходу, можуть мати ефект так званого "мультиплікатора". Однак закордонні позики, направлені на невиробниче використання, будуть мати своїм наслідком нестачу інвестиційних ресурсів у майбутніх періодах.

Можна зробити висновки, що державний борг має суперечливі наслідки на короткостроковому та довгостроковому інтервалах часу. У короткостроковому періоді збільшення державних запозичень дає можливість здійснити інвестиції, зменшити оподаткування, підвищити споживання. У довгостроковому плані державні запозичення витісняють приватні інвестиції і, таким чином, зменшують запас виробничих фондів. Тому дохід і споживання на душу населення падають. Погіршується розподіл

доходів: питома вага доходів від власності росте, а заробітної плати й соціальних виплат зменшується. Крім того, збільшення державних запозичень прискорює накопичення державного боргу. Ці обидва чинники впливають на зростання ставки проценту на державний кредит і витрат на його обслуговування.

Таким чином у короткостроковому періоді збільшення державних запозичень сприяє поліпшенню справ в економіці, а в довгостроковому – значною мірою погіршує макроекономічні показники.

Загальну структуру державного боргу України станом на 31 грудня 1999 року показано на рисунку 5.1.

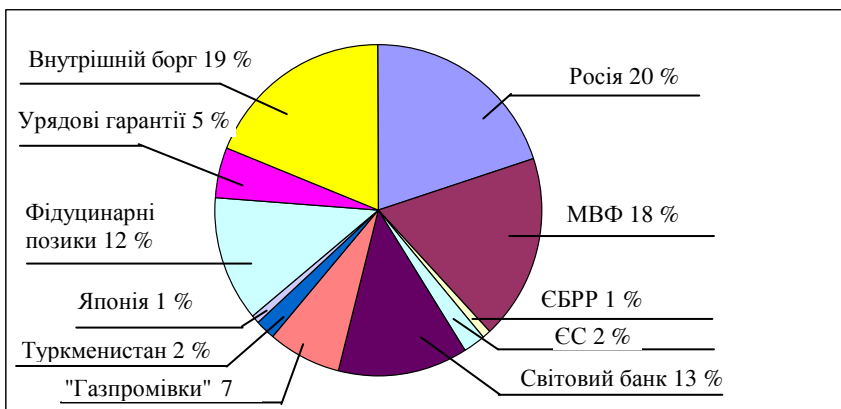


Рисунок 5.1 – Структура державного боргу станом на 31 грудня 1999 року

Як свідчить рисунок, найбільшим зовнішнім кредитором України на сьогодні є уряд Російської Федерації, обсяг заборгованості перед яким становить 20 відсотків загального державного боргу України. Міжнародний валютний фонд посідає друге місце за величиною зовнішніх запозичень серед іноземних кредиторів. Значну частку загального боргу займає внутрішній борг (19 %), а також фідучінарні позики іноземних комерційних банків (12 %).

Державний борг характеризується показниками частки відсоткових виплат по відношенню до ВВП, а також часткою відсоткових виплат у надходженнях до державного бюджету (таблиця 5.1).

Таблиця 5.1 – Загальні показники боргової динаміки України в 1997-2003 рр. (фактичні дані та прогноз)

	1997	1998	1999	2000	2003
Частка відсоткових виплат у ВВП	1,8	3,7	3,6	8,1	8,8
Частка відсоткових виплат у надходженнях бюджету	6,6	13,7	13,8	32,2	35,1

Джерело: [34, с. 102]

Державні позики можна класифікувати за наступними ознаками.

1. Залежно від суб'єктів позикових відносин позики поділяються на ті, що розміщуються центральними і місцевими органами управління.

2. За принципом місця розміщення державні позики діляться на внутрішні та зовнішні.

3. Залежно від зв'язку з ринком цінних паперів розрізняються ринкові й неринкові позикові інструменти.

4. За тривалістю терміну залучення коштів державні позики поділяються на короткострокові (зі строком погашення до 1 року), середньострокові (від 1 до 5 років) та довгострокові (від 5 років і вище).

5. Залежно від забезпечення боргових зобов'язань вони можуть бути заставними та такими, що не мають застави.

6. За характером виплати доходів головними видами є процентні облігації, дохід за якими виплачується 1, 2 або 4 рази на рік на основі купонів, а також короткострокові облігації, що не мають купона, або довгострокові облігації з нульовим купоном. Останні продаються зі знижкою відносно до номіналу, а викупаються за номіналом.

7. Залежно від стабільності ставки відсотку державні зобов'язання бувають з фіксованою та плаваючою ставками.

8. Боргові зобов'язання можуть бути з правом і без права дострокового погашення.

Основними способами погашення державних кредитів є грошова емісія, державні позики, підвищення податкових ставок і розширення числа об'єктів оподаткування.

Важливе значення має управління державним боргом. Це один із напрямків державної політики, пов'язаний з діяльністю держави як позичальника, кредитора й гаранта.

5.2 ХАРАКТЕРИСТИКА ВНУТРІШНЬОГО БОРГУ

Внутрішній державний борг складається із зобов'язань уряду перед резидентами: банками, страховими компаніями, підприємствами, фермерськими господарствами, фізичними особами.

На 01.01.2000 року заборгованість перед юридичними особами становила 11 449 млн грн або 76,65 % від загальної суми державного внутрішнього боргу.

Заборгованість перед Національним банком України становила 3503,5 млн грн або 23,43 % відповідно (рисуюнок 5.2).



Рисуюнок 5.2 – Структура державного внутрішнього боргу України на 01.01. 2000 року

Заборгованість перед фізичними особами становила лише 1 млн грн або 0,01 % у загальній сумі державного внутрішнього боргу.

Формально, внутрішній державний борг – це сума випущених, але не погашених державних зобов'язань по облігаціях внутрішньої державної позики (ОВДП) з нарахованими на них відсотками. До внутрішнього державного боргу відноситься також заборгованість державних підприємств. В Україні мав місце специфічний внутрішній державний борг перед населенням з причини несвочасної виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, пенсій, стипендій.

За період 1993-2000 рр. під впливом економічної кризи, стрімкого зростання витрат на невиробничі цілі відбулося швидке зростання внутрішнього державного боргу (таблиця 5.2)

Таблиця 5.2 – Внутрішній державний борг (статистика та прогноз)

Рік	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Внутрішній державний борг, % до ВВП	7,7	9,7	13,4	12,1	11,8	12,1

Продовження таблиці 5.2

Рік	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Внутрішній державний борг, % до ВВП	12,5	12,8	13,1	13,3	3,5	13,7

Джерело: [31, с. 175].

У загальній сумі державного внутрішнього боргу найбільшу частку становить заборгованість уряду перед банківськими установами, а серед них – перед Національним банком України у вигляді цінних паперів, головним чином, ОВДП.

Український ринок ОВДП було створено в другому кварталі 1995 року. Терміни обігу цінних паперів складали 1, 2, 3, 6, 9, 12 та 18 місяців. Починаючи з весни 1998 року, уряд емітував лише облігації з терміном погашення 12 місяців і невелику кількість облігацій з терміном погашення 9 місяців. До середини 1997 року функціонування ринку ОВДП проходило досить успішно (таблиця 5.3).

Таблиця 5.3 – Динаміка основних показників ринку облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП)

Рік	Квартал	Залучені кошти, млн грн	Річна ефективна ставка доходу, %	Виплати основного боргу та процентів, млн грн
1995	1	0,3	244,9	0
	2	5,0	101,1	62
	3	11,7	85,0	11
	4	13,5	142,0	117

Продовження таблиці 5.3

Рік	Квартал	Залучені кошти, млн грн	Річна ефективна ставка доходу, %	Виплати основного боргу та процентів, млн грн
1996	1	35,4	148,6	242
	2	529,4	125,4	401
	3	881,6	69,1	623
	4	1141,4	64,7	604
1997	1	1946,8	42,9	798
	2	2414,0	25,4	1447
	3	2318,3	25,7	1169
	4	1259,7	40,6	1174
1998	1	2095,4	51,1	2469
	2	2412,0	65,0	2670
	3	2901,1	61,6	2325
	4	940,4	41,1	1366
1999	1	1027,2	31,9	

Джерело: [31, с. 136]

У 1998–1999 рр. становище на ринку ОВДП значно погіршилося внаслідок кризових явищ в економіці. У відповідь уряд здійснив добровільну конвертацію ОВДП на гривневі облігації з терміном погашення у 2001-2004 роках.

На кінець першого кварталу 1999 року залишки заборгованості по ОВДП становили 12,956 млрд грн, а на 01.11.1999 року дорівнювали 10,6 млрд грн.

Слід звернути увагу на те, що в індустріально розвинених країнах основну питому вагу становить внутрішній державний борг і лише порівняно незначна частина припадає на зовнішній борг.

5.3 ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНЬОГО БОРГУ

Зовнішній борг – це борг перед нерезидентами, тобто закордонними кредиторами уряду. Необхідність залучення закордонних кредитів викликана, передусім, створенням умов для динамічного розвитку національно-

го господарства через використання переваг міжнародного поділу та міжнародної кооперації праці. Для України проблематика зовнішньої заборгованості розглядається в контексті здійснення економічних реформ, реструктуризації галузей виробництва й управління.

Важливим питанням є доцільність і ефективність використання кредитних ресурсів, спроможність держави своєчасно розрахуватися за своїми зобов'язаннями. Передумови та наслідки участі країни в світових ринках кредитів і капіталів залежать у кінцевому рахунку від доцільності й послідовності вибору конкретної моделі конверсії економіки й розробленої на цій основі боргової стратегії.

Для України існують три основних джерела можливого отримання іноземних коштів: 1) від міжнародних фінансово-кредитних організацій; 2) безпосередньо від іноземних країн; 3) через випуск державних боргових зобов'язань та їх розміщення на іноземних ринках.

Сам факт наявності різноманітних джерел зовнішніх запозичень з різними умовами фінансування зумовлює необхідність оптимізації вибору альтернативних джерел кредитних ресурсів при існуванні обмежень по надходженню коштів для обслуговування боргу у часовому виміру. Важливою складовою частиною оптимізації зовнішніх запозичень є встановлення критичного рівня зовнішніх запозичень, при якому гостро постають питання економічної та боргової безпеки країни.

Зовнішньоекономічну безпеку позв'язують, по-перше, з можливістю забезпечення динамічного розвитку національного господарства через використання переваг міжнародного поділу та міжнародної кооперації праці. По друге, зовнішня безпека зумовлена здатністю держави забезпечити свої нагальні потреби в критичному імпорті. За сучасних умов критичний імпорт становлять енергоносії, а також високі технології та наука. По-третє, зовнішньоекономічна безпека має своєю обов'язковою умовою стійку здатність держави забезпечувати сприятливі показники платіжного й зовнішньоекономічного балансів.

Під **борговою безпекою** розуміють перспективи повернення боргу в майбутньому.

Як правило, боргову безпеку оцінюють рівнем окремих показників, які визначають граничні параметри боргів, або методом експертних оцінок.

Згідно з міжнародною практикою для оцінки *рівня заборгованості* використовують наступні *показники*:

а) відношення обсягу зовнішнього боргу до ВВП, а також до величини експорту країни;

б) коефіцієнт обслуговування зовнішнього боргу, як відношення зобов'язань по обслуговуванню зовнішнього боргу до річного обсягу валютних надходжень від експорту товарів та послуг.

Відповідно до першого критерію традиційно виділяють три групи країн:

1) країни з низьким рівнем заборгованості, для яких відношення обсягу зовнішнього боргу до ВВП та експорту не перевищує 60 %;

2) країни з поміркованою заборгованістю, для яких ті самі показники знаходяться в діапазоні 60 % – 80 %;

3) країни з надмірною заборгованістю, коли зазначені показники перевищують 80 %.

Критичним значенням другого показника (відношення зобов'язань з обслуговування зовнішнього боргу до річного обсягу експорту країни) прийнято вважати його значення 25 %.

Порівняльні дані зовнішньої заборгованості України станом на 1999 – 2000 роки наведені в таблиці 5.4.

За міжнародними стандартами обсяг українського боргу не вважається надто небезпечним. У деяких індустріально розвинених країнах ці порівняльні показники значно вище. Однак, зважаючи на слабкість і неконкурентоспроможність економіки України, важко сподіватися на суттєве зменшення рівня заборгованості в близькому майбутньому. Іншою проблемою є дуже швидкі темпи зростання українського боргу (рисунок 5.3) і значною мірою його непродуктивне використання. Наприклад, Німеччина має приблизно таку ж суму боргу, однак вона його накопичувала впродовж понад 20 років, тоді як Україна нагромадила свій борг лише за 5 років. Відносно невелика сума боргу є небезпечною для України, якщо прийняти до уваги, що більшу його частину становить короткостроковий борг.

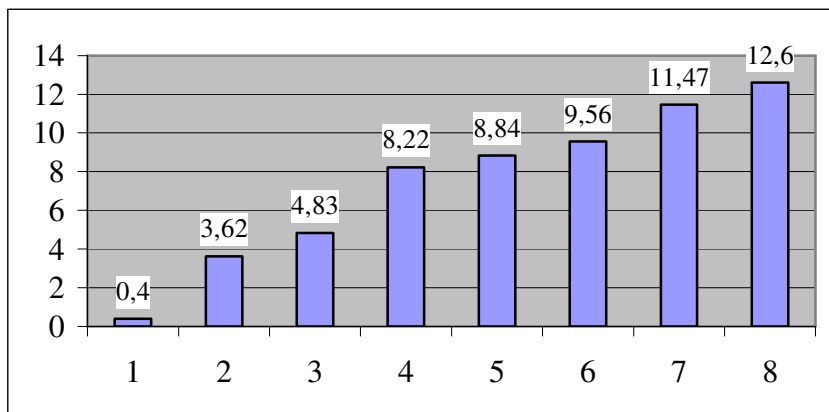


Рисунок 5.3 – Динаміка державного зовнішнього боргу України в 1992 – 1999 рр., млрд дол. США

Таблиця 5.4 – Комплексна оцінка основних характеристик боргової безпеки України по зовнішній заборгованості

	Показники боргової безпеки		
	граничні	станом на 01.01.1999 р.	прогноз на 01.01.2000 р.
Рівень зовнішнього боргу, % до ВВП	не більше за 60	27,1	40,9
Питома вага зовнішнього боргу в річному експорті, %	не більше за 200	65,2	72,8
Відношення зобов'язань з обслуговування боргу до річного експорту, %	не більше за 20-25	1,7	2,9
Відношення платежів з обслуговування боргу до прибутків держави, %	не більше за 30	4,8	9,5
Частка зовнішніх запозичень у покритті дефіциту бюджету, %	30	37,9	50,8
Розмір зовнішнього боргу на душу населення, \$ США	200	229	254

Важливим є аналіз структури зовнішньої заборгованості. Вона становить:

- міжнародним організаціям – 39,9 %;
- урядам іноземних держав – 32 %;
- іноземним комерційним банкам – 13,5 %;
- інші позики – 7,7 %;
- позики, отримані підприємствами під гарантії держави – 6,9 %.

Варто зазначити, що основна маса зовнішніх запозичень – це борги за енергоносії: Росії, Туркменистану; по кредитах на фінансування бюджетного дефіциту та підтримку платіжного балансу (МВФ, Євросоюз, іноземні банки, єврооблігації), а також зв'язані кредити під закупівлю товарів (міждержавні й міжурядові угоди).

Структура зовнішніх виплат України за основними групами кредиторів подана в таблиці 5.5 і на рисунку 5.4.

Таблиця 5.5 – Структура платежів України по зовнішньому боргу в 1999 і в 2000 рр., %

	1999	2000
МВФ	38	26
Єврозапозичення	11	41
Світовий банк	6	6,6
Країни СНД	25	12

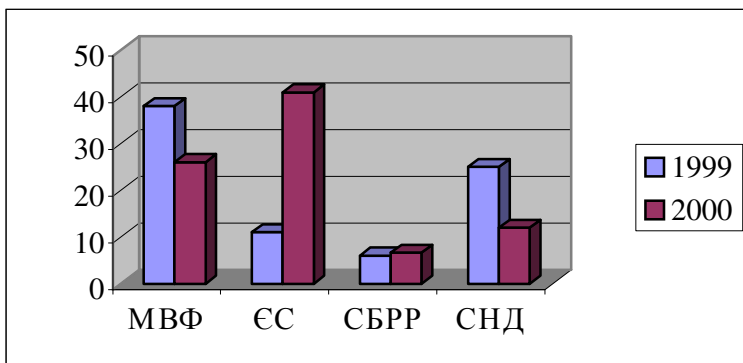


Рисунок 5.4 – Структура платежів України по зовнішньому боргу в 1999 і в 2000 рр., %

Як видно з рисунка 5.3, порівняно з 1999 роком, у 2000 році має зрости питома частка, яка припадає на покриття європозик, в той час як відносно меншими будуть статті виплат країнам СНД.

Проблеми зовнішньої заборгованості ускладнюються недостатньою результативністю макроекономічного регулювання економіки. Звісно, за умов глибокої кризи в економіці, а відтак – вузької податкової бази, проведення активної фінансово-кредитної політики є практично неможливим. З другого боку, відомо й те, що на сьогоднішній день не забезпечено задовільний відсоток збирання податків. Відсутня виважена, перевірена практикою єдина концепція оподаткування, ще не затверджено Податковий кодекс України.

У 2000 році за зовнішніми платежами необхідно виплатити майже три млрд доларів.

Найшвидше, повністю профінансувати весь обсяг виплат шляхом залучення нових позик виявиться неможливим.

Таким чином, загальний емпіричний аналіз свідчить про несприятливий стан речей в кредитно-фінансовій сфері України. Щоб уникнути вимушеного дефолту, необхідна розробка шляхів оптимізації національної фінансово-кредитної стратегії.

5.4 ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ У ПЕРЕХІДНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Надання та отримання кредитів під державні гарантії є широко розповсюдженою світовою практикою. Головною перевагою цих кредитів є залучення фінансування перспективних проектів під відсотки нижчі за ті, які б існували за відсутності державних гарантії. Так, одним з головних чинників, які призвели до економічного піднесення в країнах Південно-Східної Азії, було гарантування державою позик, отриманих приватними позичальниками; надання кредитів під гарантії уряду передбачено також і в бюджеті США.

Надання державних гарантії за іноземними кредитами є важливим інструментом структурної перебудови й стимулювання розвитку виробництва в перехідній економіці. Воно, як правило, ґрунтується на прийнятій системі пріоритетних напрямків розвитку економіки.

В Україні до переліку затверджених пріоритетних напрямків ввійшли: енерго- й ресурсозозберігаючі технології, агропромисловий комплекс, чорна металургія, паливно-енергетичний комплекс, медична й мікробіологічна промисловість, авіа-, судно-, ракето- й автомобілебудування, транспорт і зв'язок, легка промисловість. Державні гарантії надаються у таких випадках, коли уряд вважає за необхідне:

- полегшити окремим підприємствам доступ до одержання кредитних ресурсів;
- гарантувати пільгові умови надання кредиту;
- зменшити ризик зовнішньоторговельних угод;
- залучити кошти для санації підприємств, яким загрожує банкрутство.

Надання державних гарантій у порівнянні з різними формами субсидування підприємств має такі переваги:

- держава має змогу підтримувати підприємства, не використовуючи бюджетні кошти;
- необхідність повернення кредитів є стимулом ефективного використання запозичених підприємством коштів.

На перший погляд, надання державних гарантій при одержанні кредитів або державної допомоги на їх обслуговування не порушує ринкові механізми. Проте це означає насправді фінансування проектів, які без участі держави не були б здійснені через високі витрати або невисоку надійність. Коли кредитні ресурси обмежені, це призводить до витіснення більш рентабельних проектів, отже порушує умови конкуренції та знижує сумарну ефективність народного господарства.

Досвід промислово розвинених країн показує, що надання державних гарантій для кредитування підприємств є більш доцільним тоді, коли завдяки гарантіям на ринку залишаються тільки ті підприємства, які зберігають свою рентабельність на тривалий час. У разі неповернення підприємством кредиту держава приймає на себе його зобов'язання з погашення й обслуговування боргу. Такі випадки за умов ринкової економіки практично виключені завдяки використанню процедури банкрутства.

Кредити під гарантію уряду в Україні можна розподілити на 4 групи.

1. Бюджетні кредити, погашення й обслуговування яких одразу ж передбачається за рахунок бюджету (наприклад, кредити на фінансування реконструкції аеропорту "Бориспіль", на закупівлю обладнання для НБУ). Їхня частка у загальній сумі гарантованих урядом кредитів становить близько 5 %.

2. Кредити, надані підприємствам на умовах валютної самоокупності. Всі витрати в іноземній валюті на їх погашення й обслуговування повинні нести самі підприємства. Вони становлять приблизно 49 % суми іноземних кредитів, наданих під гарантію уряду.

3. Кредити на умовах погашення зовнішніх зобов'язань за рахунок бюджету з наступною компенсацією бюджетних видатків поставками продукції до державного резерву. Вони становлять близько 16 % гарантованих кредитів.

4. Кредити на умовах погашення зовнішніх зобов'язань за рахунок бюджету в іноземній валюті з наступною компенсацією видатків бюджету в національній валюті. Їхня частка становить близько 30 %.

Історія зовнішніх боргів України як незалежної держави розпочалася з кредитів підприємствам під гарантію уряду (таблиця 5.6). Основними кредиторами українських підприємств є Німеччина (44,2 % заборгованості за кредитами під гарантію уряду) і США (39,6 %). Як видно з таблиці 5.6, питома вага кредитів під гарантію уряду в загальній сумі зовнішнього боргу поступово знижувалась. Державні витрати на погашення та обслуговування зовнішнього боргу у 1993 р. були пов'язані виключно з кредитами під гарантію уряду. На сьогоднішній день ще досить значною залишається доля видатків бюджету з обслуговування державного боргу за наданими гарантіями.

Таблиця 5.6 – Динаміка видатків бюджету України за гарантованими кредитами у 1993 – 1999 рр.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Сума зовнішнього боргу, всього, млн дол.	396	3624	4828	8217	8839	9555	11483
1.1 у тому числі кредити під гарантію уряду, млн дол.	396	891	906	745	860	1013	1046
1.2 - // - в % від суми зовнішнього боргу	100	24,59	18,77	9,07	9,73	10,60	9,11
2. Доля видатків бюджету по обслуговуванню боргу за наданими гарантіями, %	100	82,02	26,68	13,29	11,36	28,15	

Аналіз процедури надання державних гарантій показує, що їй притаманні наступні серйозні хиби:

- неринкова оцінка майнової застави за методикою оцінки вартості майна при приватизації, яка не відбиває її реальної ліквідності;
- відсутність надійного економічного обґрунтування пріоритетності використання іноземних коштів;
- обмежені можливості практичної реалізації права застави з причини недостатньої результативності процедури банкрутства в Україні.

Таким чином, за відсутності працездатної процедури банкрутства та майнової відповідальності за повернення позикових коштів кредити під гарантію уряду не тільки збільшують бюджетні витрати з обслуговування зовнішнього боргу, а й перешкоджають руху народногосподарських ресурсів у більш ефективні сфери діяльності, обмежують можливості здійснення високорентабельних інвестицій.

5.5 УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Управління державним боргом включає сукупність заходів щодо забезпечення ефективності державного кредиту, здійснення операцій з обслуговування боргу, зміни умов уже випущених позик, визначення умов і випуску нових державних цінних паперів.

Держава піклується про ефективність державного кредиту. Відносно повне уявлення про ефективність державних кредитних операцій дає виражене в процентах відношення перевищення надходжень над витратами за системою державного кредиту до суми витрат.

Ефективність державного кредиту визначається за формулою (5.2):

$$E = \frac{D - P}{P} \times 100, \quad (5.2)$$

де D – надходження за системою державного кредиту;

P – витрати за кредитними операціями.

При цьому слід враховувати також позитивний вплив державного кредиту на економічний розвиток суспільства, стан бюджету держави й грошового обігу країни, зміцнення довіри населення до фінансової діяльності державних структур.

Операції з *обслуговування державного боргу* включають виплату процентів за кредит і погашення поточної частини боргу.

Виплата прибутків по позиках і їхнє погашення звичайно здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Проте в умовах значного росту державної заборгованості й наростаючих бюджетних труднощів країна може вдатися до рефінансування державного боргу.

Під *рефінансуванням* розуміють погашення попередньої державної заборгованості шляхом випуску нових позик. Рефінансування активно використовується в сучасній практиці управління державним боргом.

Для забезпечення ефективності державного кредиту широко використовуються такі заходи, як конверсія, консолідація, обмін облігацій за регресивним співвідношенням, відстрочка погашення та анулювання позик.

Конверсією називається зміна прибутковості позик. З метою зниження витрат на керування державним боргом держава може знизити розмір виплачуваних процентів по позичках. Проте не виключена можливість підвищення прибутковості державних цінних паперів для кредиторів.

Держава зацікавлена в одержанні позик на тривалі терміни. Збільшення терміну дії уже здійснених позик може бути досягнуто за рахунок консолідації державного боргу. Таким чином, під *консолідацією* розуміють зміну терміну дії позик. Можливе поєднання консолідації з конверсією.

Уніфікація державних позик звичайно проводиться разом із консолідацією, але може бути проведена й поза нею. *Уніфікація позик* – це об'єднання декількох позик в одну, коли облігації кількох раніше випущених позик обмінюються на облігації нової позики.

У виняткових випадках уряд може провести *обмін облігацій за регресивним співвідношенням*. Така операція дозволяла державі виплачувати проценти й погашати облігації за зниженим курсом по відношенню до валюти воєнних років.

Відстрочка погашення позики або всіх раніше випущених позик проводиться в умовах, коли уряд уже випустив занадто багато позик і умови їхньої емісії не були достатньо вигідні для держави. У таких випадках часто трапляється, що більша частина надходжень від реалізації облігацій нових позик направляється на виплату процентів і погашення основної час-

тини боргу по раніше випущених позиках. Щоб розірвати це порочне коло, уряд повідомляє про відстрочку погашення позик. Ця операція відрізняється від консолідації тим, що при відстрочці не тільки відсувається термін погашення, але й припиняється виплата прибутків. Відстрочка погашення зовнішніх позик, як правило, проводиться за узгодженням із кредиторами. При цьому відстрочка погашення боргу може й не спричинити припинення виплати процентів по ньому.

При *анулюванні державного боргу* держава цілком відмовляється від своїх зобов'язань по раніше випущених позиках. Воно може проводитися з двох причин. Перша з них – фінансова неспроможність держави; друга є наслідком приходу до влади нових політичних сил, які з певних причин відмовляються визнати фінансові зобов'язання попередньої влади.

Важливою сферою управління державним кредитом є визначення умов позики: рівня проценту, валюти надання й погашення позики, терміну дії, способу погашення. При цьому враховують кон'юнктуру на фінансовому ринку, становище в економіці, пільги, що надаються кредиторами, та багато інших чинників.

Зовнішні облігаційні позики на іноземних грошових ринках від імені держави-позичальника розміщуються за комісійну винагороду банківськими консорціумами. Міжурядові угоди, як правило, безоблігаційні; їх умови визначаються спеціальними угодами.

Успішне вирішення проблем заборгованості в Україні має своїм завданням призупинення дальшого нарощування державного боргу. На кінець 1999 року зовнішній борг перевищував 12,6 млрд дол. З урахуванням девальвації гривні його частка стрімко зростала. У 1997 р. вона становила 22,9 % від ВВП, у 1998р. – 41,8 %, у 1999р. – 54,2 % [20].

Великі обсяги дефіциту бюджету протягом багатьох років і невиконання дохідної частини Державного бюджету змушувала уряд все більше залучати закордонні джерела покриття дефіциту бюджету, бо внутрішні джерела покриття дефіциту за рахунок ОВДП, що купувалися тільки комерційними банками й НБУ, були вичерпані.

Особлива складність цієї проблеми для України полягає в тому, що зовнішні боргові зобов'язання є короткостроковими, по яких основні платежі припадають на 2000-2001 роки. У результаті зростають потреби у додаткових запозиченнях, можливість їх отримання звужується і відповідно кредити ставатимуть все дорожчими. Все це посилює загрозу дефолту й

обмежує можливості проводити політику, яка б відповідала національним інтересам.

Основними причинами такої ситуації є тривала економічна криза, незбалансованість державних фінансів, хронічний дефіцит платіжного балансу, непривабливість інвестиційного клімату, значний відтік національних капіталів за кордон, недоліки та прорахунки у фінансово-грошовій та кредитній політиці.

Зі швидким зростанням державного боргу проблема оптимізації зовнішніх запозичень в Україну набуває першорядного значення. Стоїть завдання запровадити ефективні заходи по обслуговуванню зовнішнього боргу, знизити частку зовнішніх запозичень з 58 % у 2000 р до 54 % у 2002 та 46 % у 2004 роках. Це ключова проблема економічної політики держави на наступні п'ять років.

Для визначення урядової політики з питань управління зовнішнім боргом важливого значення набуває не стільки загальний обсяг боргу, скільки вартість його обслуговування, особливо в коротко та середньостроковому періоді. Тому стоїть завдання поступового перетворення короткострокових боргів у середньострокові, а ще краще – у довгострокові.

Поряд з цим слід віддавати перевагу внутрішнім джерелам погашення зовнішньої заборгованості.

З позицій особливостей національної економіки на більш віддалену перспективу слід підтримувати розумне співвідношення між державним боргом та ВВП й створити умови для його виведення на прийнятний рівень. Залучення коштів на тривалий термін та за низькими ставками можливе лише за умови проведення ґрунтовних структурних реформ і формування стійкого кредитного рейтингу країни.

З огляду на проблеми заборгованості на найближчу перспективу не варто відмовлятися від внутрішніх запозичень на користь зовнішніх ринків капіталу. Ресурси треба знаходити в національній економіці. Слід прискорити податкову й адміністративну реформу, забезпечити довіру населення до банківської системи.

Слід домагатися незв'язаного характеру іноземних кредитів, щоб вони служили національному виробнику, а не експорту товарів з країн – позичальників кредитів.

Доцільно розробити і здійснити жорсткі адміністративні заходи щодо припинення відпливу капіталів з країни, здійснювати широкомасш-

табну національну програму подолання тіньової економіки.

Головним напрямком вирішення проблем заборгованості залишається поживлення національної економіки. Основним стратегічним завданням України на наступні п'ять років є реалізація політики економічного зростання. Планується два етапи зазначеної політики:

- на першому (2000-2001 рр.) перед Україною ставиться завдання збільшити ВВП на 2 % у 2000 році та на 4 % у 2001 році ;
- на другому етапі на протязі 2002-2004 рр. забезпечити ріст ВВП в середньому на 6,5 % процентів на рік.

Лише такі темпи є достатніми для забезпечення невідкладних потреб фінансово-економічної політики.

В свою чергу, інтенсифікація ділової активності потребує створення сприятливого інвестиційного клімату, залучення коштів для структурної перебудови економіки, технічної й технологічної модернізації як самого виробництва, так і його ринкової та соціальної інфраструктури шляхом імпорту сучасних технологій, машин і устаткування.

Важливим є те, що на відміну від боргових зобов'язань, іноземні інвестиції не пов'язані із жорсткою необхідністю повернення коштів. Окрім того, такі інвестиції забезпечують більш ефективне використання виробничого потенціалу. Статистика щодо динаміки іноземних інвестицій свідчить про незначну частку іноземних інвестицій, нагромаджених в Україні за роки незалежності (таблиця 5.7).

Таблиця 5.7 – Рівень нагромадження прямих іноземних інвестицій в країнах з транзитивною економікою

Країна	Кумулятивний обсяг, млрд дол. США, в дужках – дата оцінки	Кількість на душу населення, дол США
Словенія	4,0 (грудень 1999)	2 000
Угорщина	19,2 (січень 1999)	1 882
Чехія	10,7 (березень 1999)	1 040
Естонія	1,4 (грудень 1998)	933
Польща	32,2 (березень 1999)	832
Латвія	1,8 (грудень 1998)	720
Росія	17,7 (грудень 1998)	119
Україна	2,8 (грудень 1999)	55

Джерело: Central European Economic Review. – 1999. September. – Volume 7. – Number 7. – p. 2-27.

Враховуючи міжнародний досвід і поточну ситуацію, можна сформулювати ряд заходів щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України:

- продаж іноземним партнерам акцій, інших цінних паперів українських підприємств та державних цінних паперів;
- часткова конверсія національної заборгованості України в акції чи інші цінні папери або внески в статутні фонди спільних підприємств;
- заохочення вкладень в українські банки, для чого необхідно забезпечити оздоровлення фінансово-кредитної системи;
- залучення капіталів у вигляді кредитних коштів з наступним поверненням кредитів продукцією високотехнологічного виробництва.

Разом з тим, низький рівень розвитку ринкової капіталізації в Україні не дозволяє створити об'єктивну систему ринкової оцінки інвестиційних проєктів. Найбільші ускладнення у цьому зв'язку постають із запровадженням загальнонаціонального індексу фондового ринку, який міг би використовуватися як рейтинговий індикатор для характеристики інвестиційного середовища й порівняння з іншими країнами.

Одним із важливих напрямків мобілізації фінансових ресурсів є розвиток експортного виробництва з високим ступенем переробки. Макроекономічна результативність в цій сфері залежить від правильного поєднання інструментів лібералізації зовнішньої торгівлі, принципів *laissez faire*, з одного боку, з принципами цілеспрямованого втручання, *faire aller* – з другого. Проте, на жаль, нестабільність експорту, його залежність від обмежених ринків збуту, нераціональність імпорту, залежність від практично безальтернативних каналів постачання енергоносіїв негативно впливають на фінансово-кредитну систему.

Слід вважати доцільним:

- а) раціоналізацію та обмеження імпорту, зокрема за рахунок оптимізації енергоспоживання в країні;
- б) збільшення експорту, передусім за рахунок технологічної модернізації виробництва, впровадження сучасних методів менеджменту й маркетингу як невід'ємних атрибутів ринкової економіки.

У майбутньому необхідно в першу чергу направляти іноземні кредити на інвестиції в імпортозамінюючі та експортоспроможні виробництва.

За тієї структури експорту, яка склалася в Україні, ситуація на світових ринках є дуже несприятливою. Зокрема, зниження попиту на металопродукцію в світовій економіці спричинило звуження ринків і падіння цін на цю провідну для вітчизняного експорту товарну групу. Доводиться визнати, що ситуація в експортному виробництві України не відповідає ні її економічному потенціалу, ні господарсько-технологічній структурі виробництва і науково-технічному рівню персоналу. Слід визнати нераціональним нерівномірне розміщення експортних потужностей: більше 50 % експорту України забезпечують лише чотири області – Донецька, Дніпропетровська, Луганська та Одеська.

Умови поліпшення зовнішньоторговельної діяльності значною мірою залежать від прогресивних структурних змін у виробництві, які забезпечують зменшення сукупних витрат на експортну діяльність. Загальному покращенню зовнішньоекономічної діяльності може сприяти зонально-регіональна політика по створенню спеціальних податкових та митних режимів у формі технополісів або технопарків.

При вирішенні проблем заборгованості треба виходити з того, що проблема зовнішнього боргу поєднує в собі необхідність здійснення дуже широкого спектру економічних перетворень. Мається на увазі не тільки бездефіцитний бюджет, але й забезпечення надійної стабілізації валютного ринку, удосконалення структури зовнішньоторговельного балансу, відпрацювання механізму повернення вивезених за кордон національних капіталів, сприяння прямим іноземним інвестиціям, утворення ефективної системи страхування від інвестиційних ризиків.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Що спільного та які відмінні ознаки державного й комерційного кредитів?
2. Чим визначається можливість і необхідність використання державного кредиту?
3. У чому полягає призначення та наслідки використання закордонних кредитів під гарантію уряду?
4. Охарактеризуйте основні заходи в галузі керування державним боргом за останні п'ять років.
5. Як визначається ефективність використання державного кредиту?

6 СПЕЦІАЛЬНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ ЗА УМОВ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

- 6.1 Призначення й види державних спеціальних цільових фондів.
- 6.2 Загальна характеристика державних економічних цільових фондів.
- 6.3 Пенсійний фонд України.
- 6.4 Фонд соціального страхування в Україні.

6.1 ПРИЗНАЧЕННЯ Й ВИДИ ДЕРЖАВНИХ СПЕЦІАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ

За ринкової економіки іншими способами, ніж у централізованій, здійснюються функції держави з фінансового забезпечення особливо важливих для суспільства задач, як-то: надання соціальних гарантій населенню, втручання держави у конверсію й розвиток економіки, створення мережі транспортних комунікацій та інше. Проблема полягає в тому, що різні види грошових надходжень при їх зарахуванні Державним казначейством знеособлюються. До того ж фактичні надходження досить часто виявляються меншими, ніж заплановані. Без прийняття спеціальних заходів можливість фінансування тих чи інших особливо важливих видатків у повному їх обсязі буде залежати від економічної та політичної кон'юнктури, боротьби партій, наповнення бюджету, інших ситуативних факторів.

Головна причина створення спеціальних фондів – це об'єднання в окрему групу особливо важливих, пріоритетних для суспільства видатків і закріплення за ними стабільних джерел фінансування.

Призначенням спеціальних цільових фондів може бути:

- реалізація національних програм конверсії економіки;
- фінансування особливо важливих, ключових програм науково-технічного прогресу, які з причини так званих "вад ринку" не по силам або не вигідно взяти на себе окремому приватному підприємцю (наприклад, пошук нових джерел енергії);
- фінансування промислової і соціальної інфраструктури (наприклад, по ліквідації структурного безробіття);

– здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища.

Спеціальні фонди є автономними, хоч і знаходяться в розпорядженні органів державної влади. Автономність фондів означає неможливість їх використання на інші цілі.

Оскільки створення спеціальних фондів не завжди співпадає зі строком їх використання, вони можуть виступати інвесторами, надавати позики. При цьому важливого значення набуває вибір особливо надійних об'єктів інвестування й ефективна система контролю за їх використанням.

У країнах Заходу число спеціальних фондів коливається від 30 до 80.

За своєю спрямованістю розрізняють такі *спеціальні фонди*:

– *економічні* (наприклад, відрахування і збори на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування);

– *соціальні* (наприклад, Пенсійний фонд, Фонд соціального захисту інвалідів);

За ознакою належності певному рівню управління цільові фонди підрозділяються на такі групи:

– *міждержавні*: міжнародний валютний фонд (МВФ), Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР) тощо;

– *державні*: Фонд охорони навколишнього природного середовища, Фонд сприяння зайнятості населення та інші;

– *місцеві*.

Спеціальні фонди створюються двома способами.

Перший спосіб – за рахунок власних, закріплених за даним фондом джерел надходження коштів. При цьому важливе значення має стійка наповнюваність закріпленого джерела доходів.

Спробуємо визначити джерело коштів для формування Пенсійного фонду. Прибуток? Але його може й не бути. А прожитковий мінімум для пенсіонерів треба гарантувати. Рішення: якщо працездатне населення має джерело існування, то формування пенсійного фонду треба пов'язати з цим джерелом, тобто із заробітною платою у вигляді зборів з фонду оплати праці.

Другий спосіб створення спеціальних фондів – резервування бюджетних коштів. Це дозволяє усереднити коливання наповнюваності окремих джерел і знизити ризик недостатнього забезпечення спеціального фонду. Таким способом створюються державні запаси та резерви.

Найбільш цікавими в економіці розвинених країн світу є економічні спеціальні фонди. У США методом резервування частини коштів державного бюджету забезпечено функціонування фонду перебудови й розвитку економіки [31]. За рахунок цього фонду здійснюється страхування банківських операцій з приватними компаніями, стимулюється приватний бізнес у період спаду виробництва. У США діють також два крупних науково-дослідницьких фонди: національний науковий фонд і науковий фонд бюро стандартів. Вони створюються за рахунок надходжень із федерального бюджету, відрахувань від прибутку, внесків університетів і коледжів. Ці фонди використовуються на фінансування наукових програм, премії вченим, підготовку кадрів, будівництво наукових центрів. У Франції діє фонд економічного й соціального розвитку, за рахунок якого фінансуються інвестиційні програми й програми регіонального розвитку. Кошти надаються у вигляді безповоротних кредитів і пільгових позик. Використання фонду залежить від економічного циклу: при спаді він витрачається, при рості поповнюється. Кошти надаються тим підприємствам, які здійснюють інвестиції у відповідності до загальнонаціональної програми розвитку економіки. Найкрупніший позабюджетний фонд у Японії – інвестиційний бюджет. Його сума дорівнює половині державного бюджету. Використовується для фінансування підприємств державного сектору у вигляді безповоротних субсидій і пільгових кредитів.

Соціальні цільові фонди ринкової економіки створюються за допомогою *трьох джерел*:

- 1) страхових внесків застрахованих;
- 2) страхових внесків підприємців і громадян;
- 3) субсидій держави.

Право на певні види соціальних послуг дають внески застрахованих за ставкою пропорційно заробітній платі. Ставки внесків досить низькі; у США – 7,15 %; у Великобританії діють дві ставки 5,7 % і 9 %; у Франції –

5,7 %. Внески підприємств на додаткове соціальне страхування прирівнюються до витрат виробництва. Аналогічно діє українське законодавство з оподаткування прибутку підприємств: внески підприємств відповідно до пенсійного плану включаються до витрат виробництва і не оподатковуються.

За кордоном функціонує велика кількість соціальних фондів. Наприклад, у Франції створено фонд страхування від захворювань; з інвалідності, материнства, пенсійний фонд, національний фонд допомоги безробітним та інші.

Серед міждержавних фондів найбільше значення має Міжнародний валютний фонд, головною метою якого є забезпечення міжнародної ліквідності й платіжного балансу, а також Міжнародний фонд реконструкції й розвитку, що надає довгострокові кредити (як правило, на термін до 20 років) під гарантію уряду.

До спеціальних цільових фондів в Україні відносяться: Фонд розвитку паливно-енергетичного комплексу, Пенсійний фонд, Фонд сприяння зайнятості населення, Фонд здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд охорони навколишнього середовища, Фонд конверсії та місцеві цільові фонди.

Розглянемо особливості формування спеціальних фондів за рахунок джерел, які входять до податкової системи України.

6.2 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ В УКРАЇНІ

Паливно-енергетичний комплекс – один із найбільш важливих для забезпечення стабільного функціонування економіки. Обсяги наявних ресурсів палива в Україні менші ніж потреби підприємств, організацій і населення. Тому енергетичному комплексу необхідна в першу чергу державна цільова підтримка. До складу Державного бюджету України з 1995 року включено *Фонд розвитку паливно-енергетичного комплексу* з метою забезпечення суспільного виробництва паливно-енергетичними ресурса-

ми. Кошти Фонду використовуються для фінансування будівництва об'єктів виробничого призначення паливно-енергетичного комплексу (насамперед пускових), придбання обладнань для нових очисних і підготовчих вибоїв, фінансування заходів щодо технічного переозброєння підприємств, енергозбереження. Фонд формується за рахунок відрахувань від непрямих податків, які сплачують суб'єкти підприємництва, від реалізації на експорт металобрухту, карбаміду і аміаку підприємств металургійної та хімічної промисловості незалежно від форм власності.

У Державному бюджеті України створено фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення. З нього фінансуються цільові витрати Чорнобильської програми.

До складу Державного бюджету входить Фонд охорони навколишнього природного середовища. Цей фонд утворюється як на державному, так і на місцевих рівнях, відповідно до статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», та закону «Про природно-заповідний фонд України».

Джерелами формування Фонду охорони навколишнього природного середовища є:

- платежі за викиди, скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище від стаціонарних джерел забруднення і розміщення відходів у межах установлених лімітів та від пересувних джерел;

- суми штрафів за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- суми грошових стягнень на відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища в результаті господарської чи іншої діяльності юридичних осіб;

- цільові та інші добровільні внески юридичних осіб і громадян, а також надходження від реалізації конфіскованого відповідно до законодавства майна, яке було предметом екологічного порушення.

Використовуються кошти цільового фонду охорони навколишнього середовища на розробку та здійснення загальнодержавних та регіональних комплексних програм щодо охорони навколишнього природного середо-

вища і раціонального користування природними ресурсами, на вжиття заходів у надзвичайних екологічних ситуаціях та на проведення робіт по ліквідації негативних екологічних наслідків від аварій та катастроф.

В структурі Державного бюджету України створено Державний дорожній фонд. У формуванні цього Фонду беруть участь підприємства і господарські організації незалежно від форм власності. Вони відраховують кошти на покриття витрат, пов'язаних з будівництвом, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування. В цей фонд зараховується і збір за проїзд дорогами України транспортних засобів іноземних власників у ВКВ. Такі ж фонди формуються у складі місцевих бюджетів.

6.3 ПЕНСІЙНИЙ ФОНД УКРАЇНИ

Пенсійний фонд – це самостійна фінансово – банківська система, кошти якої використовуються: для виплати й індексації пенсій; виплати допомоги для забезпечення догляду за дитиною, виплати пенсій у випадку втрати годувальника й інших цільових виплат згідно з положенням.

Пенсійний фонд має право займатися комерційною діяльністю: наданням кредитів; інвестуванням у державні цінні папери, придбанням акцій та участю у створенні підприємств.

У теперішній час діє успадкований від колишнього СРСР принцип солідарної відповідальності в створенні й використанні коштів цього фонду. Нинішні працівники утримують тих пенсіонерів, які 20-30 років тому назад забезпечували пенсійні виплати свого часу. Завтрашні робітники візьмуть на свої плечі забезпечення сьогоднішніх.

В умовах теперішньої економічної кризи цей принцип дуже тяжко позначився на матеріальному становищу пенсіонерів.

Платниками збору на обов'язкове пенсійне страхування є:

- юридичні й фізичні особи, що використовують труд найманих працівників;
- фізичні особи, які не використовують найманих працівників, як-то: адвокати, приватні нотаріуси.

Діюча ставка зборів на обов'язкове пенсійне страхування становить 32 % від фонду оплати праці. Якщо в складі працівників питома вага інвалідів становить не менше 50 %, то ставка збору на обов'язкове пенсійне страхування дорівнює 4 %. Для підприємств Всеукраїнського товариства інвалідів збори на обов'язкове соціальне страхування становлять 1 % від фонду оплати праці й повністю зараховуються у Фонд соціального захисту інвалідів.

Відрахування в соціальні фонди зараховуються до валових витрат підприємства.

6.4 ФОНД СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Соціальний захист населення повинен забезпечувати наступні функції:

- гарантувати мінімальний життєвий рівень з використанням механізмів адресної допомоги малозабезпеченим, включаючи виплату житлових субсидій;
- забезпечувати можливість на протязі активного трудового періоду отримувати допомогу в разі хвороби, травматизму чи інвалідності;
- здійснювати підтримку населення у випадку безробіття;
- проводити профорієнтацію, перепідготовку, сприяти працевлаштуванню безробітних.

У країнах ринкової економіки діють дві системи підтримки безробітних за рахунок:

- 1) страхування від безробіття;
- 2) відрахувань (допомоги) держави й підприємств.

За діючим законодавством платниками зборів на обов'язкове соціальне страхування є фізичні та юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, а також громадяни, що працюють на основі угод (контрактів). Об'єктом оподаткування є фонд оплати праці робітників або сума доходів фізичних осіб, що здійснюють підприємницьку діяльність.

Ставка зборів на обов'язкове соціальне страхування в Україні становить 5,0 %, у тому числі у Фонд зайнятості на випадок безробіття – 2,5 %.

Окрім Фонду соціального страхування й Фонду сприяння зайнятості населення, в Україні функціонує велика кількість інших соціальних фондів. До них належать: Фонд соціального захисту інвалідів, фонд соціального захисту матерів і дітей "Україна – дітям" тощо.

Фонд соціального захисту інвалідів формується за рахунок внесків підприємств, організацій та установ, бюджетних коштів, добровільних внесків юридичних і фізичних осіб. Чинним законодавством для всіх підприємств, організацій і установ, незалежно від форм власності, встановлені нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, у розмірі не менше 4 % від загальної чисельності працюючих станом на початок року. При недотриманні цього нормативу підприємства зобов'язані щорічно відраховувати до вказаного фонду кошти в розмірі середньорічної заробітної плати за кожне незайняте інвалідом місце.

Національний *фонд соціального захисту матерів і дітей "Україна – дітям"* створений для поліпшення умов життя дітей, розв'язання найболючіших проблем материнства і дитинства. Джерелами цього фонду є внески підприємств, організацій та установ усіх форм власності та інші надходження.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Для чого створюються спеціальні цільові фонди за умов ринкової економіки?
2. Які спеціальні цільові бюджетні фонди створюються в Україні?
3. За рахунок яких джерел створюються спеціальні цільові фонди?
4. Які спеціальні цільові фонди створюються в країнах з розвинутою економікою?
5. Як змінювалась питома вага спеціальних фондів у зведеному бюджеті України за останні три роки?

7 ПОДАТКОВА СИСТЕМА Й ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА

7.1 Природа й функції податків, зборів, обов'язкових платежів.

7.2 Принципи оподаткування.

7.3 Податкова система та її елементи.

7.4 Характеристика податкової системи України.

7.5 Сучасні податкові системи зарубіжних країн.

7.6 Основні засади та принципи побудови Податкового кодексу України.

7.1 ПРИРОДА Й ФУНКЦІЇ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ, ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ

Податки становлять собою обов'язкові платежі, що стягуються державою (центральною й місцевими органами влади) з юридичних та фізичних осіб у загальнодержавний або місцеві бюджети. Вони виникли з розшаруванням суспільства на класи й появою держави.

У Податковому Кодексі України **податок** визначено як безвідплатний, безповоротний, безумовний, нецільовий платіж, що вноситься до бюджету відповідного рівня на підставі акта Верховної Ради України або ради місцевого самоврядування. Сплата податків є конституційним обов'язком кожного платника податків.

Але не всі обов'язкові платежі, які надходять до централізованих грошових фондів держави, називаються податками. Крім податків, є ще обов'язкові платежі та збори. Характерними ознаками податків, які дозволяють вирізнити їх серед інших надходжень до бюджету, є те, що податки не мають ні елементів еквівалентного обміну, ні цільового призначення. У цьому полягає істотна відмінність податків від таких надходжень до бюджету, як цільові внески та збори.

Обов'язковий, безповоротний, цільовий внесок, що робиться для формування централізованих грошових фондів держави та має прямий і опосередкований відплатний характер, – це **обов'язковий платіж** до державного цільового фонду.

Збір являє собою безповоротний платіж до бюджету або державного цільового фонду, який має відплатний або компенсаційний характер чи вноситься у зв'язку з наданням державою послуг чи певних прав.

Податками і зборами не можуть бути внески, вклади та інші платежі, які сплачуються за договорами та іншими цивільно-процесуальними угодами, а також платежі у вигляді штрафів і санкцій за порушення законодавства.

За своєю природою податки є специфічною формою суспільних економічних відносин, що виникають у зв'язку з перерозподілом частини національного доходу. Як частина розподільних відносин у суспільстві, податки відбивають закономірності процесу виробництва й обміну.

За допомогою податків здійснюється перерозподіл валового внутрішнього продукту в територіальному, галузевому аспектах, а також між різними соціальними групами. Цей перерозподіл згладжує недоліки ринкового регулювання (так звані "вади ринку"), створює додаткові стимули для ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, підвищення рівня зайнятості.

Провідну роль у податкових відносинах грає держава, а платники податків є виконавцями. Специфічність цих відносин постає, по перше, в обов'язковому характері податків, які примусово вилучаються у підприємств і громадян, по-друге, у відсутності прямої зворотності. Стягнення податків здійснюється державною владою за наявності відповідного податкового законодавства, тобто у формі правових відносин.

Джерелом податків виступає нова вартість, національний дохід як частина вартості доданого й необхідного продукту. У складі податків сучасна держава акумулює не тільки доданий, але й частину вартості необхідного продукту, що пов'язано з її участю в поновленні робочої сили в таких важливих сферах, як освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне забезпечення, житлове будівництво.

Функції податків, визначаючи їх соціально-економічну суть, внутрішній зміст, є в той же час похідними від функцій фінансів і реалізують ті ж задачі, але в більш вузьких рамках. Однозначної класифікації функцій податків немає. Дробозіна Л.А. [31] акцентує увагу на двох функціях: фіскальній і регулюючій. У монографії Черника Д.Г. [39] система податкових функцій найбільш розгалужена. Він виділяє функції: фіскальну (бюджетну), контрольну, розподільну, регулюючу, яку поділяє на підфункції: стимулюючу, стримуючу, відтворювального призначення. Хоча й деталізація

функцій не має принципового значення, здається більш зручною класифікація функцій податків, яка подана на рисунку 7.1.

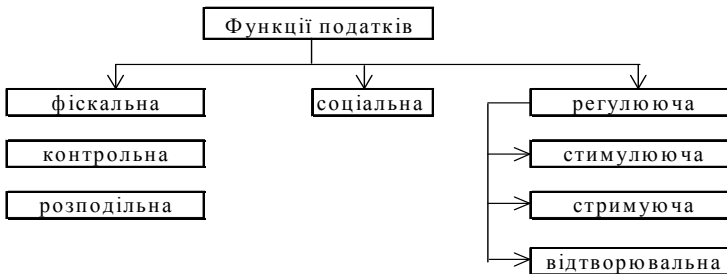


Рисунок 7.1 – Функції податків

У всіх державах податки виконували перш за все **фінансову функцію** (фіска – вилучення ресурсів на користь бюджету).

Завдяки **фінансовій функції** реалізується головне суспільне призначення податків – формування фінансових ресурсів держави в бюджетній системі. У межах цієї функції виділяються дві підфункції: контрольна та розподільна. Контрольна функція полягає в кількісному обліку податкових надходжень й узгодженні їх з видатками держави. Завдяки цій функції створюється можливість оцінки ефективності кожного податкового каналу й податкового тиску в цілому, визначається необхідність внесення змін у податкову систему й бюджетну політику. Здійснення контрольної функції податків, її повнота та глибина залежать від податкової дисципліни.

Контрольна функція податків виявляється лише за умов дії розподільної функції. За допомогою розподільної функції реалізується формування державного бюджету з наступним спрямуванням його доходів на фінансування заходів, пов'язаних з виконанням державою її функцій. Здійснення цієї функції нерозривно зв'язане з соціальною та регулюючою функцією податків.

Соціальна функція податків забезпечує справедливий розподіл податків між соціальними верствами суспільства з різним рівнем доходів.

Регулююча функція означає, що податки як активний учасник перерозподільних процесів здійснюють серйозний вплив на відтворення, стимулюють або стримують його темпи, підсилюючи чи стримуючи нагромадження капіталу, розширюючи чи зменшуючи платоспроможний попит населення і зайнятість.

Головними об'єктами державного регулювання економіки за допомогою податкової політики є економічний цикл, секторіальна, галузева й регіональна структура господарства, капіталовкладення, ціни, науково-дослідницькі й конструкторські розробки, зовнішньоекономічні зв'язки, оточуюче середовище.

Регулююча функція податків здійснюється через встановлення та зміну систем оподаткування, визначення податкових ставок і їх диференціацію, надання податкових пільг.

Стимулююча підфункція податків створює орієнтири для розвитку або згортання виробництва. Чим нижчі податки в системі підприємництва, тим вищі прибутки, збільшується інвестиційна й ділова активність, має місце зростання попиту й зайнятості в економіці. Підвищення податків – звичайний спосіб боротьби з "перегрівом" економіки, тобто з надвиробництвом.

Зниження державного мита та митних зборів веде до посилення конкуренції на внутрішньому ринку, стримує ріст цін, активізує зовнішню торгівлю.

Економічна політика більшості країн світу направлена на стимулювання ділової та інвестиційної активності. У розвинених країнах світу широко практикуються знижки з частини податку на прибуток, які направляються на капітальні вкладення, на створення нових робочих місць, на наукові дослідження, на захист навколишнього середовища. Для цього використовується окреме оподаткування двох частин прибутку:

- 1) що використовується для самофінансування інвестицій (нагромадженого, реінвестованого);
- 2) що направляється на дивідендні та інші виплати.

Збільшення частки прибутку, що капіталізується, підвищує можливості самофінансування: доля самофінансування складає 55 % – 85 % коштів, що інвестуються. Цьому сприяє також застосування прискореної амортизації основних фондів.

Стримуюча підфункція податків реалізується через введення податків на споживання, наприклад, податку на добавлену вартість і акцизного податку.

Податки несуть у собі й **відтворювальну підфункцію**, наприклад: плата за воду, за використання природних ресурсів, відрاهування в дорожні фонди.

7.2 ПРИНЦИПИ ОПОДАТКУВАННЯ

Теорія оподаткування з'явилася в останню третину XVIII століття. Її основоположником можна назвати шотландського економіста і філософа Адама Сміта. У книзі, що з'явилася на світ у 1776 році, "Дослідження про природу та причини збагачення народів" А. Сміт писав: "Піддані держави повинні по можливості відповідно до своїх здібностей і сил брати участь в утриманні уряду, тобто відповідно до доходу, яким вони користуються під захистом уряду. Податок, який зобов'язана сплачувати кожна окрема особистість, повинен бути точно визначеним, а не безпідставним. Термін виплати, метод платежу – все це повинно бути ясно визначено для платника і для всякої іншої особистості. Там, де цього нема, кожна особа, що обкладається податком, віддається в більшій або в меншій мірі під владу того, хто збирає податки. Кожен податок повинен бути так задуманим і розробленим, щоб він брав і утримував із кишені народу можливо менше зверху того, що він приносить державному бюджету". З вищенаведеної цитати можна вивести чотири основних принципи оподаткування, які не застаріли й до нашого часу (рисунок 7.2).



Рисунок 7.2 –Принципи оподаткування Адама Сміта

Принцип справедливості стверджує необхідність рівномірності розподілу податків між усіма громадянами відповідно до їх доходів.

Принцип визначеності вимагає, щоб сума, метод стягнення і час платежів були заздалегідь точно відомі платникові податку.

Принцип прийнятності пропонує збирати податки в той термін і такими методами, які найбільш сприятливі для платника.

Принцип економії включає вимоги скорочення витрат на стягнення податків й раціоналізацію системи оподаткування.

Завершив теорію податків англійської класичної політекономії Давид Рікардо. На його думку, "податки складають ту частку продукту землі та праці, яка надходить у розпорядження уряду: вони завжди сплачуються або з капіталу, або з доходу країни". Він чіткіше, ніж А. Сміт, визначив завдання й особливості податків і довів, що податкове регулювання повинно заохочувати нагромадження та розширення виробництва. Досить вагомий внесок у дослідження природи податків вніс А. Вагнер. Він один із перших заявив, що "податки як примусові платежі окремих господарств" стягуються державою частково для державних видатків, частково – для змін в розподіленні суспільного продукту. Певний внесок у розвиток теорії податків зробили представники шведської школи – К. Віксель і його учень Е. Ліндаль. У працях Ліндаля податки розглядаються як своєрідна плата за державні послуги. Подальшого розвитку теорія податків набула в поглядах представників кейнсіанської школи. Дж. Кейнс розробив принципово нову теорію податків, спрямовану на державне регулювання економіки за умов ринкових відносин. Кейнс розглядав податки як один із вбудованих механізмів гнучкості, що амортизують кризові явища і рівномірно розподіляють тягар залежно від доходів. Ідеї Кейнса дозволили вмонтувати рух податків у систему макроекономічних показників. Проте в 70-і роки розвиток виробничих відносин у країнах з ринковою економікою виявив суперечності кейнсіанських методів дослідження податків і теорії державного втручання. На зміну кейнсіанським і пост-кейнсіанським поглядам щодо суті та функцій податків приходить неокласична теорія. Представниками цієї течії є, зокрема, американські економісти: М. Уейденбаум, Г. Стайн, У. Фелкнер, Г. Уоліч, А. Лаффер; англійські – К. Джозеф, А. Селдон. Терію податків вони розглядають з позицій скорочення "державного тягара". Податки повинні сплачувати ті особи, які одержують від

держави суспільні товари та послуги. Трансфери населенню з державного бюджету мають бути оформлені як повернення податків. Найбільшу популярність у фінансовій літературі неокласиків отримала податкова концепція А. Лаффера. Він обґрунтував і графічно дослідив залежність між рівнем оподаткування і доходами бюджету з точки зору доцільності рівня централізації у вигляді податків частки національного виробництва.

Податкова система України ґрунтується на принципах, сформульованих у законі України "Про систему оподаткування", прийнятому в 1997 році:

- стимулювання підприємницько-виробничої діяльності та інвестиційної активності;
- обов'язкове впровадження норм оподаткування та встановлення відповідальності оподаткованих за порушення податкового законодавства;
- рівнозначність та пропорційність (податки з юридичних осіб беруться рівнозначною часткою від отриманого прибутку);
- рівність, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації;
- соціальна справедливість (соціальна підтримка малозабезпеченого населення шляхом впровадження економічно обґрунтованого неоподаткованого мінімуму доходів громадян, диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі прибутки);
- незмінність податків впродовж відносно тривалого періоду (бюджетного року й більше);
- економічне обґрунтування податків з врахуванням показників національної економіки, потреб збалансованості бюджету й можливостей національної економіки;
- рівномірність сплати податків, виходячи з необхідності своєчасного надходження коштів до бюджету та фінансування його витрат;
- компетенція: встановлення та відміна податків, а також пільг їх платникам вповноваженими на те органами у відповідності із законодавством України;
- єдиний підхід: податкові закони повинні бути узгоджені між собою;
- доступність, зрозумілість для платників податків.

7.3 ПОДАТКОВА СИСТЕМА ТА ЇЇ ЕЛЕМЕНТИ

У Податковому кодексі *податкову систему* визначено як *сукупність загальнодержавних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, форм, методів та принципів їх встановлення, зміни й скасування*.

Податкова система передбачає обчислення, сплату і стягнення, а також організацію роботи щодо контролю за справлянням податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Податкова система – це передусім елемент фінансового механізму, фактор кредитної політики та боргової стратегії. Склад, структура, ставки податків, їх питома вага в сукупному суспільному продукті визначаються реальними потребами тієї чи іншої країни в перерозподілі фінансових ресурсів через податкову систему, можливостями платників податків формувати відповідні централізовані фонди. Нарешті, особливості податкової системи зумовлені причинами фундаментального характеру: вибором моделі розвитку й регулювання економіки. Податкова система є продуктом не лише економічного, але й політичного розвитку суспільства, вона віддзеркалює інтереси різних суспільних груп та політичних партій. Тому першочерговим завданням при побудові податкової системи є розробка концепції державного регулювання з визначенням меж, форм і методів втручання уряду в економічні процеси, напрямків інвестиційної діяльності держави, встановлення чітких зобов'язань відносно соціального забезпечення громадян.

Створення результативної податкової системи – це не тільки практична, але й дуже серйозна наукова проблема. Вона потребує глибокого аналізу господарського життя в державі, доходів населення і підприємницьких структур, бюджету сім'ї. Тільки за такими матеріалами можна зробити висновок про доцільність введення того чи іншого податку, спрогнозувати його вплив на економічні та соціальні процеси. Без наукової концепції податкової політики вона може перетворитися на гальмо економічного розвитку держави. Концепція податкової політики держави має містити обґрунтовані висновки про вплив оподаткування на результати господарської діяльності підприємств та організацій, обсяг напрямки й характер інвестицій, розмір і структуру фонду споживання, галузеву й територіальну структуру економіки.

Податкові системи економічно розвинених країн спираються на детально розроблену теорію податків. Її творцями є видатні представники економічної науки: Адам Сміт, Давид Рікардо, Джон Кейнс, Поль Самуельсон, Артур Лаффер, Йозеф Шумпетер та інші.

Податкова система включає різні види податків. При розбудові й аналізі податкових систем використовуються ознаки класифікації податків, наведені на рисунку 7.3.



Рисунок 7.3 – Ознаки класифікації податків

Головну групу складають прямі й непрямі податки.

Прямі податки встановлюються безпосередньо на дохід і майно: податок на прибуток, прибутковий податок з громадян, плата за землю тощо. Їх платниками є безпосередньо власники цих доходів чи майна.

Прямі податки мають такі *переваги*:

- безпосередній економічний взаємозв'язок між доходами й платежами до бюджету;
- вони стимулюють інвестиційну активність, накопичення, за їх допомогою можна обмежувати споживання;
- соціальні переваги полягають в тому, що більш високі податкові виплати здійснюють члени суспільства з вищими доходами. Такий принцип вважається більшістю економістів світу найбільш справедливим.

Разом з тим **прямі податки** мають такі *недоліки*:

- організаційно складний механізм стягнення податків, а значить, більш високі адміністративні витрати на їх вилучення;
- необхідні досконалі методи й інформаційні засоби обліку й контролю сплати податків; за окремими видами діяльності складно проконтролювати обсяг послуг, що надаються (лікарі, експерти, наприклад);

– їх бюджетні недоліки полягають у тому, що при нерозвиненому, нестійкому ринку вони є нестабільним джерелом податкових надходжень.

Непрямі податки сплачує одна особа, а вносить в бюджет інша. Вони безпосередньо не залежать від доходу чи майнового стану платника. Непрямі податки (податок на додану вартість, акциз, державне мито) є частиною ціни товарів, які реалізуються. Їх підвищення безпосередньо збільшує ціну. За своєю дією непрямі податки є податками на споживання, що стягуються залежно від обсягу придбаних товарів і послуг. У цій своїй ролі вони виконують стримуючу підфункцію.

Переваги непрямих податків – це простота й регулярність сплати в бюджет. Бюджетні переваги полягають також і в стійкості джерела надходжень до бюджету.

Недоліки непрямих податків:

– регресивний характер, вони розподіляються більш значною часткою на низькооплачувані верстви населення;

– відсутність безпосереднього зв'язку між доходами й розміром сплачуваного податку.

Залежно від органу, який розпоряджається сумою податку, розрізняють державні й місцеві податки. Загальнодержавні податки збираються на всій території України на основі діючого законодавства й спрямовуються в державний бюджет. До державних податків належать податок на додану вартість, акцизний податок, податок на доходи фізичних осіб, державне мито, податок на прибуток підприємств, збори на соціальне страхування та інші. До місцевих податків відносяться, наприклад, готельний збір, ринковий збір та інші.

Залежно від особливостей використання розрізняють загальні податки, що знеособлюються при надходженні до бюджету, й спеціальні, або цільові. До загальних податків відносяться податки на прибуток підприємств, на додану вартість та інші. До числа спеціальних податків належать збори до Пенсійного фонду, до Фонду охорони навколишнього середовища тощо.

Для регулювання податкових відносин держава розробляє податкове право – сукупність юридичних норм, що визначають види податків в державі, методи нарахування, термін внесення, пільги, відповідальність платників податку.

Кожен податок має наступні елементи: суб'єкт, об'єкт, джерело, одиниця обкладання, податкова ставка, податкові пільги. **Суб'єктом податку** може бути фізична або юридична особа, на яку за законом покладені обов'язки сплати податків. **Об'єкт податку**, або **податкове поле** – це матеріальні блага або показники, які оподатковуються. **Джерелом податку** можуть бути доходи громадян, ціна товару, собівартість продукції, прибуток. **Одиниця обкладання** – це одиниця виміру об'єкта обкладання: для податку на прибуток – грн, для земельного податку – га. **Податкова ставка** є величина податку на одиницю обкладання. **Податкові пільги** являють собою повне або часткове звільнення від податку фізичних чи юридичних осіб відповідно до діючого законодавства.

У податковій практиці існують три методи стягнення податків:

1) кадастровий (податок на землю); 2) збір податку до отримання власником доходу, біля джерела (податок на рекламу, прибутковий податок з громадян); 3) стягнення податку після отримання власником доходу (податок на прибуток).

Для характеристики податкової системи використовують показник податкового тиску. **Податковий тиск** діє на чотирьох рівнях:

- 1) тиск безпосередньо кожного податкового важелю;
- 2) тягар всієї сукупності податків, зборів і платежів;
- 3) використання механізмів пільг, преференцій, дотацій;
- 4) тиск організації збирання податків, за допомогою якої може підсилюватися податковий прес на платника (наприклад, авансові платежі з податку на прибуток).

Надмірний ріст податкових ставок часто призводить не до збільшення податкових надходжень в бюджет, як того хоче законодавець, а до протилежного результату. За твердженням А. Лаффера збільшення податкових ставок нашоухується на певний рубіж, **податкову межу**, за якою їх подальше зростання призводить до зменшення бюджетних надходжень і загострення соціальних протиріч. В сучасних умовах податкова межа відсувається за допомогою податкового маневрування, коли податковий тиск переноситься з однієї групи платників податку на іншу.

При побудові податкової системи враховується еластичність надходжень до бюджету від податкової ставки, наповнюваність кожного джерела податкових надходжень, вплив податкового каналу на економіку, накопичення, зайнятість.

7.4 ХАРАКТЕРИСТИКА ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Система оподаткування в Україні (рисуюнок 6.4) містить у собі три підсистеми:

- 1) підсистему оподаткування юридичних осіб (підприємств, організацій);
- 2) підсистему оподаткування фізичних осіб;
- 3) збори до державних цільових фондів.

<i>Підсистема оподаткування юридичних осіб</i>	
Прямі податки	Податок на прибуток підприємств
	Податок на майно
	Податок з власників транспортних засобів
	Збори за спеціальне використання природних ресурсів
Непрямі податки	Податок на додану вартість
	Акцизний податок
	Державне мито
	Мито
Інші податки й збори	Місцеві податки й збори
	Збір за забруднення навколишнього природного середовища
	Рентні платежі
<i>Підсистема оподаткування фізичних осіб</i>	
Прямі податки	Прибутковий податок з громадян
	Збори до Державного соціального фонду
	Податок на майно
	Готельний збір
Непрямі податки	Податок на додану вартість
	Акцизний податок
	Державне мито і митні збори
Інші податки та збори	Збір за припаркування автотранспорту
	Збір за проїзд територією прикордонних населених пунктів
<i>Збори до державних спеціальних цільових фондів:</i>	
– Державного соціального фонду	
– за забруднення навколишнього природного середовища;	
– за спеціальне використання природних ресурсів;	

Рисуюнок 7.4 – Система оподаткування в Україні

У цілому в нашій державі створено досить сучасну систему оподаткування: прибуткове оподаткування юридичних та фізичних осіб, майнове оподаткування, збори до державних соціальних фондів. Належне місце займає непряме оподаткування: ПДВ, акцизний податок, ввізне мито.

Структуру податкової системи України характеризує таблиця 7.1.

Таблиця 7.1 – Структура податків в Україні, % до загальної суми податкових надходжень

Види податків, зборів і обов'язкових платежів	Роки					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1 Прямі податки, всього	55,5	52,5	47,3	46,3	48,06	50,19
у тому числі:						
1.1 податок на прибуток	37,7	32,0	26,5	25,3	25,7	24,65
1.2 прибутковий податок з громадян	12,3	15,1	15,3	15,4	17,9	20,35
1.3 плата за землю	5,0	4,7	4,7	4,8	4,41	4,39
1.4 єдиний податок на підприємницьку діяльність					0,05	0,8
2 Непрямі податки, всього	41,7	42,7	44,1	40,7	43,26	41,69
у тому числі:						
2.1 ПДВ	35,1	36,4	35,4	31,4	32,77	30,11
2.2 акцизний податок	3,2	3,7	5,4	5,4	7,06	7,14
2.3 мито	3,4	2,6	3,3	3,0	3,43	4,44
3 Платежі за ресурси	0,4	0,8	1,2	1,0		
4 Плата за державні послуги й компенсаційні доходи	1,4	2,2	5,7	10,3		
5 Місцеві податки і збори	1,0	1,8	1,7	1,7	1,77	1,54
Податкові надходження, всього	100	100	100	100	100	100

Як свідчать наведені дані, сьогодні у складі податкової системи України дещо переважають прямі податки. Провідне місце в складі прямого оподаткування займає податок на прибуток (у 2000 р. 24,65 %). У системі прибуткового оподаткування податок на прибуток підприємств перевищує прибутковий податок з громадян. Інші види прямих податків мають другорядне значення. На земельний податок у 2000 р. припадало лише 4,39 %. Серед непрямих податків домінуюча роль належить ПДВ (30,11 % у 2000 р.). Цей податок є основним і в податковій системі України в цілому. Платежі за ресурси становлять незначну питому вагу – на рівні 1 % у 1998 р. Зростання плати за державні послуги і компенсаційних доходів

(державне мито, плата за видачу патентів, ліцензій тощо) зумовлене збільшенням відрахувань на шляхові роботи. Зовсім неістотною є частка місцевих доходів і зборів – до 2 %.

У цілому можна виділити три періоди в податковій структурі України. У 1992-1993 роках переважання непрямого оподаткування над прямим було очевидним: у 1992 р. 54,8 % проти 43,8 % і в 1993 р. 53,7 % проти 45 %. У наступні три роки ситуація змінилась на користь прямих податків. У 1996 р. почався процес зростання непрямих податків, і, хоча й збереглося переважання прямих податків, воно є досить незначним. Аналогічна тенденція зберігалась і в динаміці співвідношення двох основних видів податків: податку на прибуток і ПДВ, з тією різницею, що, вже починаючи з 1996 р., переважає ПДВ.

Динаміка структури податкової системи свідчить про нестабільність податкової політики в Україні.

Найбільш помітним у динаміці податкової структури було систематичне зростання, починаючи з 1994 р., питомої ваги прибуткового податку з громадян. Співвідношення грошових доходів населення і прибуткового податку з громадян, за розрахунками наукового консультанта Президента України Львовчкіна С. [23], ілюструє таблиця 7.2.

Таблиця 7.2 – Темпи зростання грошових доходів населення і прибуткового податку з громадян¹ в Україні, % до 1992 року

Показники	Роки					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Темпи зростання грошових доходів населення	21,9	38,4	67,1	68,5	83,1	76,7
Темпи зростання надходжень до бюджету прибуткового податку з громадян	21,4	50,0	78,6	92,9	107,1	92,9
Динаміка питомої ваги прибуткового податку в податковій системі	7,2	9,9	12,3	15,1	15,3	15,4

¹В оцінці 1992 року

На перший погляд, порівняно з податковими системами провідних країн світу, тенденція зростання ролі прибуткового податку з громадян є прогресивною. Але таке зростання має місце на фоні відставання грошових доходів населення. При цьому важливо чітко визначити й оцінити

чинники такого зростання. Їх, стосовно кожного податку, може бути три: зростання податкової бази, розширення об'єкту оподаткування, підвищення ставок податку та його питомої ваги. У даному випадку необхідним є зростання податкової бази – доходів населення, а це процес досить тривалий, який залежить, насамперед, від зростання ВВП і підвищення питомої ваги в ньому фонду оплати праці.

Важливими також є показники взаємовідносин господарських структур з бюджетом, що характеризують співвідношення надходження до бюджету платежів з податку на прибуток і бюджетних асигнувань на розвиток економіки. Враховуючи недостатній рівень ефективності бюджетних інвестицій в економіку, необхідність удосконалення податкової системи України є очевидною. Одним із напрямків вирішення цієї проблеми має стати перенесення центру ваги у податковій політиці з фіскальної функції на функцію регулювання економіки, використання досягнень науково-технічного прогресу.

Суб'єктами податкових відносин у податковій системі України виступають:

- підприємства, установи й організації усіх форм власності та фізичні особи, які визнані платниками податків;

- Державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові адміністрації в районах, містах, районах у містах, а також міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції;

- Державна податкова міліція України та її підрозділи;

- Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

- Державна митна служба України, регіональні митниці, спеціалізовані митні управління й організації;

- органи місцевого самоуправління, які здійснюють контроль за сплатою податків;

- Національний банк України та його підвідомчі установи, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи;

- Головне управління Державного казначейства України, управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з відділеннями у районах, містах і районах у містах;

– Контрольно-ревізійна служба України.

7.5 СУЧАСНІ ПОДАТКОВІ СИСТЕМИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У 80-роки в країнах з розвиненою ринковою економікою широко впроваджувались податкові реформи, направлені на зниження загального рівня податків і зміну їх структури. Головною метою проведення реформ було створення податкової структури, адекватної економічній політиці, спрямованій на пропозицію фінансових ресурсів, забезпечення достатнього для економічного зростання рівня нагромадження й заощадження.

З метою оцінки податкової системи України порівняємо її з податковими системами інших держав світу (таблиця 7.3). Для прикладу вибрані країни, що характеризуються різним рівнем централізації фінансових ресурсів: США (незначна централізація), Німеччина і Великобританія (помірний рівень) і Швеція (досить високий рівень централізації). Практика оподаткування в окремих країнах помітно відрізняється, але спільним є стимулюючий характер податкових систем.

Таблиця 7.3 – Структура податкової системи деяких провідних країн світу в % до загальної суми податкових надходжень¹

Види податків	Країна			
	США	Німеччина	Великобританія	Швеція
1 Прямі податки	57,0	32,8	47,4	44,3
у тому числі:				
1.1 податок на прибуток	8,8	2,8	9,3	6,3
1.2 прибутковий податок з громадян	36,3	27,3	27,4	35,2
1.3 податок на майно	11,1	2,7	10,5	2,8
2 Непрямі податки	17,9	27,8	34,7	24,3
у тому числі:				
2.1 ПДВ	7,9	17,3	19,0	15,1
2.2 специфічні акцизи	7,7	9,4	14,1	8,6
3 Відрахування на соціальне страхування	25,1	39,3	17,7	29,1
4 Інші надходження	–	0,1	0,2	2,3
Питома вага податків у ВВП	27,9	39,2	35,3	49,7

¹Розраховано за даними: Revenue statistics 1965-1996. Organization for economic cooperation and development, 1997

Як свідчать наведені дані щодо структури за групами податків (прямі, непрямі), Україна є близькою до середнього рівня. У більшості країн світу досить висока частка в загальній сумі податкових надходжень особистого прибуткового податку – понад 30 %, що майже втричі більше, ніж в Україні. Податки на споживання, тобто непрямі податки, які застосовуються переважно у формі ПДВ і різних видів акцизних зборів, становлять в середньому четверту частину всіх надходжень. Порівняно з Україною їхня частка більш як в два рази нижча. Чільна роль ПДВ в Україні викликана низькими доходами юридичних і фізичних осіб, незадовільним рівнем податкової культури, недосконалістю податкового законодавства. Значно відрізняється в Україні співвідношення ПДВ і специфічних акцизів.

Слід відзначити невелику роль податку на майно в Україні.

У системі прямого оподаткування за кордоном головна увага звертається на співвідношення податку на прибуток підприємств і прибуткового податку з громадян. Враховуючи необхідність використання оподаткування прибутків підприємств як інструмента регулювання економіки й розвитку виробництва (рисунк 7.5), фіскальній функції цього податку надається другорядне значення. Цю функцію в значно більшій мірі повинні виконувати інші податки, зокрема індивідуальний прибутковий податок з громадян. Подібне стало можливим, бо в цих країнах помітно виросла заробітна плата й збільшилась кількість населення з високим рівнем доходів.

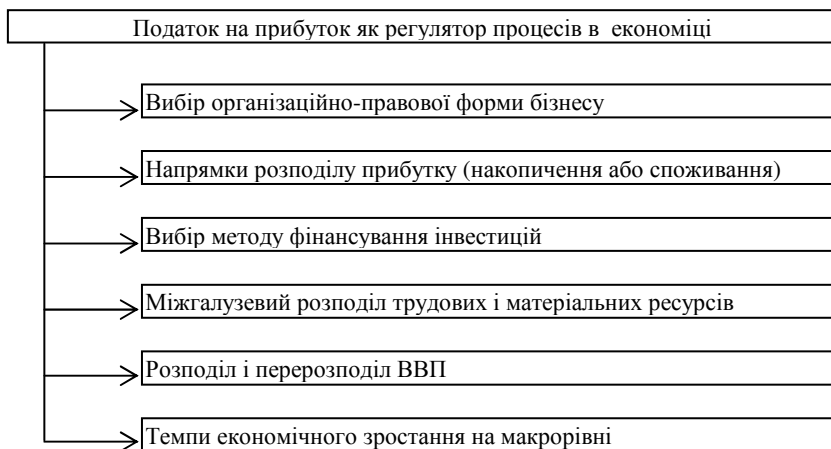


Рисунок 7.5 – Податок на прибуток як регулятор економічних процесів

Значний інтерес викликає оцінка впливу цього податку на прийняття рішень про розподіл прибутку підприємств на нагромадження або на виплату дивідендів. Так, якщо рівень оподаткування нерозподіленого прибутку буде нижче за рівень прибутку, що вилучається у формі дивідендів, то виявляється доцільним направляти більшу частину прибутку на інвестиції в активи підприємства, до резервних фондів, тобто проводити політику капіталізації прибутку. Таким чином, якщо політика держави направлена на самофінансування розвитку виробництва, то діючий рівень оподаткування нерозподіленого прибутку звичайно нижче, ніж розподіленого. Прибутковий податок з громадян не можна розглядати без врахування регулюючої функції податку на прибуток, оскільки індивідуальний прибутковий податок – це елемент витрат на виробництво. При зменшенні податку на прибуток для забезпечення надходжень до бюджету держава збільшує прибутковий податок з громадян або розширює податкове поле. Паралельне використання податку на прибуток і індивідуального податку з громадян дає можливість, по-перше, охопити податками весь ВВП, по-друге, регулювати фінансовими методами співвідношення між ними. Реформованих систем у країнах з розвинутою економікою проводились із врахуванням взаємодії цих податків і необхідності їх узгодження. Цьому сприяло значне підвищення заробітної плати.

Наведені в таблиці 7.3 дані свідчать, що основні відмінності податкової структури України від систем оподаткування розвинених країн стосуються в першу чергу прибуткового оподаткування. І хоча в останні роки в нашій державі зростала питома вага прибуткового податку з громадян і дещо зменшувалась роль податку на прибуток підприємств, все ж Україні знадобиться досить багато часу для досягнення оптимального співвідношення у системі прибуткового оподаткування. Скільки б не говорилося про послаблення податкового тиску на підприємства, за умов соціально-економічної ситуації, що склалася, це зробити дуже складно. Тому так важливо послідовно і цілеспрямовано, крок за кроком, але постійно й наполегливо вдосконалювати податкову структуру нашої держави.

7.6 ОСНОВНІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Основна мета Податкового кодексу України – створення правового поля з регулювання податкових відносин у напрямку стимулювання зростання суспільного виробництва та залучення інвестицій у виробничий

процес і забезпечення стабільних надходжень до бюджетів усіх рівнів. Закладаються правові норми й напрямки щодо удосконалення податкового законодавства з метою створення умов для подальшого інтегрування України в світове співтовариство та входження у співпрацю з міжнародними фінансовими інститутами.

Щодо змін, які відповідно до концепції мають бути внесені у систему оподаткування, то вони стосуються:

- зниження частки податків, зборів та інших обов'язкових платежів у ВВП;

- скорочення загальної кількості податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

- розширення кола платників податків на основі скасування значної кількості податкових пільг та винятків.

Підґрунтям удосконалення оподаткування фізичних осіб має стати запровадження неоподаткованого мінімуму доходів громадян у розмірі доходу, що відповідає вартісній межі малозабезпеченості, та трьох ставок оподаткування (10, 20 і 30 %) замість нинішніх п'яти (10, 15, 20, 30, і 40 %).

Замість назви "акцизний збір" у концепції запроваджено назву "акцизний податок".

Концепцією передбачається об'єднати в одному податку на майно три: два нинішніх (податок із власників транспортних засобів та плату за землю) й один ще не запроваджений (податок на нерухоме майно громадян).

Конструктивною є ідея об'єднання зборів до різних соціальних фондів у вигляді збору до Державного соціального фонду зі ставкою 30 %, який розщеплюється органами Державного казначейства між різними соціальними фондами у певній пропорції. Таке об'єднання, на нашу думку, є доцільним, оскільки ці збори мають одну базу оподаткування, схожий порядок обчислення і справляння.

Концепцією передбачені зміни до складу місцевих податків і зборів, вилучивши неефективні обов'язкові платежі. Деякі з них, не відіграючи суттєвої ролі у поповненні місцевих бюджетів, потребують значних адміністративних витрат. Зокрема, пропонується скасувати збори за використання місцевої символіки, за видачу ордера на квартиру, за право на проведення кіно- і телезйомок та деякі інші. Водночас мають бути запроваджені деякі нові місцеві податки і збори. Місцевим органам самоврядування пропонується надати право підвищувати до 5 % ставку податку на

прибуток підприємств залежно від форм власності платників податку.

Концепція містить також привабливу ідею запровадження спеціальних податкових режимів для окремих сфер діяльності, якою передбачено можливість надання права підприємствам, що діють у цих сферах, протягом обмеженого терміну (до трьох років) сплачувати фіксований інтегрований податок, розмір якого встановлюється, виходячи із суми податків і зборів, сплачених цим підприємством за останні 2-3 роки. На наш погляд, запровадження спеціальних податкових режимів має стати інструментом регулювання структурної перебудови, стимулювання розвитку окремих, найважливіших для економіки України підприємств.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

1. Яке призначення і функції податків у фінансовій системі держави?
2. Розкрийте історичний аспект виникнення й розвитку податків.
3. Які складові елементи містить в собі поняття податкової системи?
4. Яким чином податкова система впливає на макроекономічні показники?
5. Як б Ви запропонували критерії оцінки ефективності податкових систем?
6. Охарактеризуйте податкову систему України.
7. Які основні принципи побудови податкової системи України?
8. Що означає організаційна простота оподаткування? Прокоментуйте цей принцип на конкретному прикладі.
9. Якому тлумаченню принципу справедливості відповідає принцип диференціації податків за податковою платоспроможністю?
10. Перелічіть види й форми податків.
11. Проаналізуйте взаємну динаміку показників частки податків з фізичних осіб у фонді оплати праці з витратами бюджету на соціальний захист і соціальну сферу.
12. Проаналізуйте взаємну динаміку показників надходжень до бюджету платежів з податку на прибуток підприємств і витрат бюджету на фінансування народного господарства.
13. Наскільки структура податкових надходжень в Україні схожа із структурами, притаманними для країн з високорозвиненою економікою?
14. Якою має бути оптимальна модель податкової системи держави?

8 СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА Й СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗА УМОВ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

8.1 Особливості формування соціальної орієнтації державних фінансів.

8.2 Форми й методи соціального захисту.

8.3 Видатки на соціальний захист населення.

8.4 Пенсійне забезпечення.

8.5 Соціальне страхування й перерозподіл прибутків.

8.6 Державна допомога сім'ям з дітьми та сімейна політика.

8.7 Порядок фінансування освіти.

8.8 Фінансування витрат на культуру та мистецтво.

8.9 Фінансування закладів охорони здоров'я, фізичної культури та спорту.

8.1 ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

На протязі тривалого часу в Україні мало місце значне зростання видатків на соціальні цілі. Це відноситься практично до всіх категорій витрат. Вони здійснювались без належної координації й багато в чому на старих принципах, що неминуче призвело до недостатньо ефективного використання коштів. Подальше збільшення видатків на соціальні цілі не може бути здійснено на старих засадах, бо неминуче призведе до загострення бюджетної й політичної кризи. Суспільство стоїть перед необхідністю проведення інституціональних реформ з фінансового забезпечення соціальної сфери.

Соціальна політика є дуже важливою складовою частиною бюджетної політики для забезпечення соціальної єдності, політичної стабільності і економічного прогресу, а соціальне забезпечення є важливим чинником для формування ринку праці.

В умовах конверсії економіки держава стоїть перед необхідністю на основі використання власного й узагальнення світового досвіду постійно й послідовно трансформувати систему соціального захисту населення, не допускаючи зростання бідності.

Послуги із соціального захисту населення можна поділити на такі види.

1. Загальні системи: пенсійне страхування, страхування на випадок безробіття, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, державна допомога сім'ям з дітьми, соціальний захист інвалідів.

2. Спеціальні системи: соціальний захист ветеранів війни, ветеранів праці, осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, соціальний захист державних службовців, військових та членів їх сімей.

3. Послуги роботодавців: виплата відшкодувань, додаткове пенсійне, соціальне забезпечення. Послуги благодійних та релігійних організацій.

Соціально орієнтована змішана економіка потребує створення адекватної *системи соціального захисту*, яка повинна ґрунтуватись на базових принципах соціальної стабільності й соціальної відповідальності. Ринкова система соціального забезпечення відрізняється від попередньої системи соціального забезпечення, яка була заснована на загальних гарантіях. Конкретними завданнями побудови нової системи є:

- розвиток соціального сектору на ринкових засадах;
- використання властивих ринку методів соціального захисту населення;
- формування нового фінансового механізму соціального захисту на основі поєднання державних, колективних і особистих джерел;
- широке використання нових принципів і методів соціального забезпечення, передусім страхових;
- створення сучасної системи соціальної підтримки;
- формування адресної соціальної допомоги;
- забезпечення мінімальних суспільних гарантій.

Шляхи вирішення загальних завдань створення соціально орієнтованої економіки розраховані на різні групи населення.

Розвиток соціального сектору означає перш за все перебудову галузей, організацій і установ, які забезпечують соціальні потреби. Це перш за все перебудова системи освіти, медичного обслуговування, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

Нові механізми соціального захисту передбачають посилення адресності соціальної допомоги, удосконалення системи соціального страхування, включаючи реформу системи пенсійного забезпечення.

Розвиток системи соціального захисту, що супроводжує підвищення ефективності економіки, здійснюється в трьох напрямках.

1. Розширення соціальної сфери. Спочатку система соціального захисту пропонувала захист тільки від обмеженого кола соціальних ризиків, з часом вона стала включати все більше їх число.

2. Збільшення складу соціально захищених груп населення. Історично на перших етапах система соціального захисту охоплювала лише осіб найманої праці, потім вона стала поширюватися й на інші, гостро потребуючі захисту групи населення (наприклад, інвалідів, ремісників тощо).

3. Збільшення числа й підвищення якості соціальних послуг. Спочатку кількість соціальних послуг була дуже обмеженою. З ростом економічного потенціалу держави стало можливим поступово підвищити якість і рівень соціального обслуговування.

Навіть при однаковому рівні економічного потенціалу питома вага фінансових ресурсів, що направляється державою на соціальні цілі, суттєво відрізняється і залежить від обраної моделі розвитку й конверсії економіки. У загальному випадку **джерела фінансування соціальної сфери** формуються двома способами: по-перше, за рахунок загальних податкових надходжень, по-друге, за допомогою цільових внесків – зборів до соціальних фондів. Виходячи із джерел фінансування, соціальне забезпечення можна розділити на соціальне страхування й соціальну допомогу.

Соціальне страхування – це система грошових виплат, яка організується державою на основі обов'язкових цільових страхових внесків. Основні види соціального страхування: за безробіттям, за непрацездатністю, вагітністю й родам, за старістю, у зв'язку з інвалідністю, у випадку втрати годувальника, а також медичне страхування. Виплати за соціальним страхуванням співвідносяться із заробітком; вони виплачуються у вигляді відсотку від попереднього заробітку. Ті люди, заробіток яких був вищим, отримують більш високі страхові виплати.

Соціальна допомога – діяльність з надання різноманітних соціальних виплат особам, які знаходяться в скрутному становищі й не мають права на використання вимогам із фондів соціального страхування.

Сьогодні все частіше використовується термін "система соціальної підтримки". Він був введений, щоб підкреслити особливості функціонування системи соціального забезпечення в суспільствах, що переживають економічну трансформацію. У цих умовах зростає безробіття й бідність,

тому перед програмами регулювання доходів населення на перший план ставиться завдання забезпечення всіх верств населення гарантованим мінімальним доходом.

***Соціальна підтримка** включає програми з надання допомоги громадянам, які опинились у скрутному соціальному становищі у зв'язку з неможливістю мати дохід, вищий за прожитковий мінімум або поза національної межі бідності.*

Термін "соціальна підтримка" трактується, як правило, дуже широко: від програм системи соціального забезпечення до неформальної соціальної підтримки на регіональному й міжнародному рівнях.

Часто використовують термін ***"розвиток людських ресурсів"***. До нього відносять програми щодо забезпечення зайнятості населення, фінансування освіти, охорони здоров'я, задоволення культурних потреб населення.

***Забезпечення мінімальних соціальних стандартів** – це заходи уряду щодо створення всім громадянам країни можливості отримувати деякі види соціальних послуг і мінімальний обсяг соціальних благ незалежно від їх участі у виробничій діяльності.*

Фінансування бюджетних установ здійснюється на основі ***кошторисного фінансування***, яке полягає у виділенні бюджетних асигнувань на основі спеціального розрахункового документу – кошторису. Визначення обсягів фінансування бюджетної установи ґрунтується на:

- показниках, що характеризують кількісні параметри профільної діяльності бюджетної установи;
- нормативах видатків у розрахунку на певний кількісний показник.

8.2 ФОРМИ Й МЕТОДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Кардинальні зміни у фінансуванні й розвитку соціальної сфери при наявності жорстких бюджетних обмежень можливі лише за умови поступового введення нових механізмів функціонування соціального сектору залежно від створення відповідних економічних умов. Як було сказано раніше, розрізняються дві основні форми соціального захисту: соціальне страхування й соціальна допомога.

Характерною рисою ***соціального страхування*** є тісний взаємозв'язок між страховими внесками й обсягами соціальних послуг, що нада-

ються. Тим самим принцип страхування, що застосовується як в приватних страхових компаніях, так і в системі державного соціального страхування, в найбільшій мірі відповідає ринковим принципам справедливості: винагорода відповідно до особистого вкладу й відповідальності. Соціальне страхування знижує негативні наслідки соціальних ризиків.

Соціальний ризик полягає в раптовому виникненні в суспільстві таких обставин, що наносять суттєву шкоду багатьом особам одночасно. Змістом соціального страхування є об'єднання ризиків. Залежно від настання страхового випадку незастрахована людина втрачає або все, або нічого. Застрахований же свідомо втрачає свій внесок, але при відомій вірогідності настання страхового випадку об'єднання ризиків дозволяє постраждалому в більшій або в меншій мірі відшкодувати свої збитки. У розвинених країнах світу широке розповсюдження набуло як приватне, так і державне страхування. Чим же пояснюється необхідність державного страхування? По-перше, природа деяких соціальних ризиків така, що має місце велика реальність настання страхового випадку для великої кількості населення. Так, наприклад, при масовому безробітті приватна компанія не в змозі виплатити страховку всім постраждалим. По-друге, людям властивий різний ступінь прийняття чи неприйняття ризику. Природа окремих соціальних ризиків така, що кожна окрема особа не усвідомлює реальності загрози для себе особисто. Приватна страхова компанія не зможе їх залучити як страхувальників, в кінцевому випадку постраждає суспільство.

У даному випадку спостерігаються "вади ринку" щодо недовиробництва страхових послуг, які може компенсувати тільки держава. По-перше, вона несе відповідальність за стан речей у суспільстві, по-друге, вона має значно більші властиві їй фінансові можливості. Крім того, за окремими видами соціальних ризиків вона в змозі зробити страхування обов'язковим, примусовим, тобто фактично податковим. Подібне недоступне ні для однієї приватної компанії.

Для розвинених країн світу загальноприйнятим є обов'язкове страхування на випадок безробіття, непрацездатності (тимчасової і постійної), настання старості. Державне страхування за умов ринку поєднується з індивідуальним і колективним (за рахунок коштів підприємств) приватним страхуванням. Індивідуальне відкладання грошей "на чорний день" було раніше основним, але менш ефективним способом запобігання ризикам.

Слід мати на увазі, що за допомогою страхування неможливо вирішити цілий ряд суспільних проблем: послаблення соціальних наслідків масової бідності, інвалідності від народження тощо. У цих випадках страхування звичайно поєднується із соціальною допомогою. Між соціальним страхуванням і соціальною допомогою існує та принципова різниця, що в першому випадку стимулюється індивідуальне накопичення й ефективна праця, є залежність розміру допомоги від вкладу в суспільні фонди, а в другому – можливі утриманські тенденції. Але треба мати на увазі, що існує ряд проблем, які можна вирішити з використанням як страхування, так і соціальної допомоги. Перевагу за інших рівних умов слід віддавати страхуванню, але при цьому враховуються конкретні особливості кожної країни.

Соціальна допомога надається з використанням наступних варіантів:

- в однаковому розмірі;
- із врахуванням індивідуальної забезпеченості;
- залежно від величини колишньої заробітної плати або минулих страхових внесків;
- з орієнтацією на потреби одержувача (наприклад, при сплаті вартості медикаментів і медичних послуг ветеранам Великої Вітчизняної війни).

Найбільш простим у організаційному відношенні є встановлення однакового розміру допомоги для всіх, хто її потребує. Цей спосіб виявляється неприйнятним, коли мова йде про відшкодування втраченого заробітку, бо він сильно коливається у різних людей, та ще й при цьому впливає на зниження мотивації до праці.

На користь врахування індивідуальної забезпеченості громадян при встановленні розміру соціальної допомоги свідчить можливість економного витрачання коштів за рахунок обмеження соціальних виплат забезпеченим верствам населення. Щоправда, перевірка індивідуальної забезпеченості пов'язана з великими адміністративними витратами і обтяжлива для населення за своїми бюрократичними процедурами. Всі системи соціального забезпечення, в основі яких лежить цей принцип, значною мірою залежать від фінансового становища держави.

У зв'язку з реформуванням системи соціального захисту населення виникає питання про **мінімум соціальних гарантій**, які може надати суспільство своїм громадянам. Один із варіантів системи надання соціальної

допомоги ставить своїми ключовими умовами офіційно визначену межу бідності та доходи, що нижчі за рівень бідності. По суті ця система являє собою *систему гарантій мінімального рівня доходів* для всіх громадян. Це спроба уряду через систему виплат компенсувати нерівність у доходах до межі бідності. Сьогодні ні одна з країн Східної Європи таку систему не застосовує.

У країнах з транзитивною економікою соціальна допомога не ставить своїм завданням покриття різниці між межею бідності й дійсним рівнем доходів. Для одержання допомоги враховуються й інші критерії. Вони, головним чином, торкаються можливостей отримання доходів. Подібну систему можна назвати *системою оцінки рівня доходів*. Вона не припускає гарантій мінімального доходу на рівні прожиткового мінімуму. Система оцінки рівня доходів існує майже в усіх країнах Східної Європи й колишнього Радянського Союзу.

Суттєве значення має питання про те, в якій мірі треба відшкодовувати втрачений дохід і якою повинна бути величина соціальної допомоги. При вирішенні цієї проблеми використовуються два критерії:

- 1) соціальні гарантії повинні забезпечувати мінімально достатній прожитковий мінімум;
- 2) соціальна справедливість повинна бути узгодженою із соціальною ефективністю: соціальна допомога не повинна породжувати споживацькі тенденції, а, навпаки, орієнтувати людей на працю.

Перший критерій визначає мінімальний рівень, а другий – максимальний рівень соціальної допомоги.

Посилення мотивації до праці в системі пенсійного забезпечення за старістю здійснюється перш за все за рахунок впровадження індивідуальних пенсійних рахунків під майбутню пенсію. Суттєву роль відіграє також обов'язковість участі роботодавців в накопиченні коштів пенсійного забезпечення й узгодження такої участі з тривалістю роботи у даній фірмі.

При наданні соціальної допомоги є досить гострою проблема того, як уникнути антистимулів до праці. Так у США соціальна допомога полягає в піднятті рівня доходів малозабезпечених до мінімально прийнятного рівня. Така система відповідає принципу соціальної справедливості, але вона містить в собі й антистимули: бажання людини трудитися зменшується. Тому ведуться пошуки модифікації цієї системи. Застосовується,

зокрема, механізм негативного податку: ті, хто мають прибутки вище зазначеного рівня, платять позитивні податки, а ті, у кого вони нижчі, – платять негативний податок (тобто отримують кошти від держави). Мінімальна допомога до рівня малозабезпеченості вирішує проблему бідності окремих громадян, але не вирішує інших проблем політики з підтримки сім'ї і народжуваності: допомоги сім'ям з дітьми, тимчасового й прихованого безробіття. За ринкової системи кількість малозабезпечених, працездатних за віком і станом здоров'я, збільшується хоча б тому, що деякі люди вичерпують свої можливості отримання допомоги за безробіттям або ніколи не отримують права на регулярну допомогу. Кращою системою соціального захисту більшість розвинених країн вважають надання своїм громадянам гарантії мінімального рівня споживання, якщо у них немає другого джерела економічної підтримки.

У сучасний період в Україні відповідальність за соціальний захист і соціальне забезпечення несуть місцеві органи влади, оскільки вони можуть краще визначити характер і обсяги необхідної допомоги. Але в умовах дефіциту коштів ці проблеми далекі від свого вирішення.

У рамках *системи соціального обслуговування* надаються такі види соціальних послуг: освітні, медичні, соціально-правові, культурно-побутові тощо.

8.3 ВИДАТКИ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

Стаття 46 Конституції України встановлює, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, за старістю та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Згідно з функціональною структурою видатків бюджетів України розділ видатків на "Соціальний захист та соціальне забезпечення" включає:

– оплату пенсій та допомоги – компенсаційні витрати у зв'язку з наданням пенсіонерам права безплатного проїзду, пенсій військовослужбовцям Міноборони, прикордонних військ, національної гвардії, служби безпеки;

– оплату пільг ветеранам війни і праці;

– фінансування допомоги сім'ям з дітьми;

– інші види соціальної допомоги;

– оплату видатків дитячих закладів – інтернатів та притулків для неповнолітніх;

– оплату видатків будинків – інтернатів для людей похилого віку та інвалідів;

– фінансування молодіжних програм та інших заходів і закладів у галузі соціальної політики.

8.4 ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Пенсійна система виникла більше 100 років тому, а до цього матеріальне забезпечення людей похилого віку у всьому світі покладалось на сім'ю. Тим, хто не мав заощаджень, залишалося надіятися лише на допомогу церкви або інші опікунські заклади.

Пенсійне забезпечення, як один із видів соціального страхування, виникло в результаті зміни економічної функції сім'ї. У кінці XVIII – на початку XIX століття, коли після промислового перевороту почало швидко розвиватися промислове виробництво й були створені великі підприємства з найманою працею, трансформувалась економічна роль сім'ї і її демографічний склад. Так звана "складна сім'я", котра складалась із трьох поколінь, розпалася на дві частини, і люди похилого віку стали жити окремо від своїх дітей і онуків. Міграція із сіл в міста також сприяла розпаду традиційної сім'ї. Внаслідок цього у людей похилого віку з'явилась потреба в суспільній підтримці, оскільки сім'я перестала виконувати цю функцію. Гарантоване державою пенсійне страхування виникло в результаті боротьби робітників за свої права, котрі поставили однією із вимог перенесення частини відповідальності за забезпечення старості з робітника на роботодавця. Крім того, вимагалось законодавче закріплення обов'язковості внесків до страхових фондів, бо молодим людям не властива турбота про свою старість.

Важливим етапом в історії розвитку пенсійного забезпечення було введення в 1889 році німецьким урядом, на чолі якого стояв канцлер Бісмарк, обов'язкового пенсійного страхування, котре гарантувало пенсійне забезпечення за віком усім працюючим за наймом. У подальшому на розповсюдження й розвиток соціального страхування великий вплив мала створена в 1919 році в рамках Версальської угоди Міжнародна організація праці.

У сучасному світі держава гарантує пенсійне забезпечення як тих, хто має достатній стаж роботи (через законодавчо закріплену обов'язковість пенсійного страхування), так і тих, хто такого стажу не має (їм надаються так звані соціальні пенсії, що фінансуються із державного бюджету, бо вони не мають страхової природи).

Дохід у пенсійних системах гарантується накопиченням певних фінансових коштів. Спосіб фінансового забезпечення пенсійних виплат є принциповим моментом, який відрізняє одну пенсійну систему від іншої.

У класичному виді пенсії за віком мають в своїй основі довгостроковий контракт між активним населенням і тими, хто в силу похилого віку не може більше працювати, але в минулому через виплату страхових внесків матеріально підтримував людей похилого віку. Системи, побудовані за класичним принципом страхування, передбачають відрахування внесків до пенсійного фонду на протязі всього трудового віку. Першою умовою для призначення пенсій є наявність трудового стажу, що дорівнює періоду сплати внесків до фонду пенсійного страхування. Другою умовою призначення пенсій є досягнення пенсійного віку. Пенсійний вік у більшості західноєвропейських країн дорівнює 65 рокам, як для чоловіків, так і для жінок. Найбільший вік виходу на пенсію – в Данії – 67 років для чоловіків і жінок. Найменший – 60 років для чоловіків і 55 років для жінок – в Італії. Такий же пенсійний вік і в Україні.

У системі пенсійного забезпечення розрізняють *основні й додаткові пенсії*.

Основні пенсії є обов'язковими, їх гарантом виступає держава. Обов'язком держави є також індексація пенсій відповідно до темпів інфляції, а також збереження певних пропорцій між середньою заробітною платою трудівників і середньою пенсією, щоб не допустити відносного збідніння пенсіонерів.

Додаткові професійні та приватні пенсійні схеми будуються, як правило, на принципах капіталізації внесків і персоніфікації пенсійних рахунків. На внески в пенсійний фонд роботодавців і працівників нараховуються проценти на протязі трудового стажу застрахованого. При цьому заздалегідь встановлюється розмір пенсії і відповідна йому норма відрахувань від заробітку з урахуванням проценту збільшення пенсії внаслідок капіталізації внесків. Такі системи не користуються державними фінансовими гарантіями, не індексують пенсії залежно від рівня інфляції, а лише нараховують проценти на пенсійні внески завдяки вигідному їх інвестуванню. Найбільш захищеним від ризиків, хоча й менш прибутковим, є інвестування в державні цінні папери.

Така система пенсійного забезпечення не тільки вирішує проблему захисту непрацездатного населення від бідності, але й надає можливість працездатним власною працею забезпечити собі матеріальну незалежність після втрати працездатності.

В Україні понад 14 млн пенсіонерів. Згідно із Законом України "Про пенсійне забезпечення" громадяни України отримують такі види пенсій: трудові, за віком, у разі втрати годувальника, за вислугу років, соціальні пенсії. Право на трудові пенсії мають особи, які займалися суспільно-корисною працею. Соціальні пенсії призначаються непрацюючим громадянам, крім інвалідів з дитинства, за відсутністю права на трудову пенсію.

Пенсії у зв'язку з інвалідністю виплачуються при стійкій втраті працездатності після закінчення терміну виплати допомоги у разі тимчасової непрацездатності.

Пенсії у разі втрати годувальника призначаються, головним чином, вдовам і сиротам.

Пенсійне забезпечення в Україні регулюється Законом України про пенсійне забезпечення, а також дванадцятьма іншими законодавчими актами, котрі регулюють питання пенсійного забезпечення різних категорій населення. Окремі категорії працівників мають право на пенсію за вислугу років. З 1994 року було введено в дію закони "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про основні засади соціального захисту

ветеранів праці та інших громадян похилого віку", які поширюються приблизно на 10 млн чоловік. Для виконання цих двох законів урядом було прийнято ще п'ять постанов і близько 20 нормативних актів. Деякі із законодавчих актів допускають соціально невиправдану диференціацію державних пенсій.

Таким чином, для пенсійної системи в Україні характерними є низький рівень пенсійного забезпечення, відсутність належної диференціації розмірів пенсій, наявність значних переваг і пільг у пенсійному забезпеченні окремих категорій працівників при однаковому рівні відрахувань коштів на пенсійне забезпечення. Поданий до Верховної Ради законопроект "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" передбачає ряд нових підходів і положень, зокрема: персоніфікацію обліку пенсійних рахунків, визначення розміру пенсій на основі середнього заробітку за весь період трудового стажу, заохочення до відкладення строку виходу на пенсію, збільшення тривалості трудового стажу для одержання пенсій у повному обсязі, зарахування до трудового стажу місяців, за які сплачувалися внески, тощо.

Організаційно пенсійна система Україна містить в собі такі структурні елементи:

- Міністерство праці й соціальної політики, яке нараховує пенсії й готує платіжні відомості, а також веде облік справ і платіжних документів;
- Пенсійний фонд збирає страхові внески через мережу районних відділів, акумулює їх на розрахункових рахунках в спеціалізованому поштово-пенсійному банку "Аваль";
- Міністерство зв'язку здійснює виплату пенсій через місцеві поштові відділення.

8.5 СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ Й ПЕРЕРОЗПОДІЛ ПРИБУТКІВ

В Україні система соціального страхування включає такі види:

- в разі тимчасової втрати працездатності;
- в разі безробіття;

- медичне обслуговування.

З метою упорядкування системи соціального страхування та ефективного використання коштів створюються відповідні соціальні фонди, до яких належить Фонд соціального страхування України, Фонд сприяння зайнятості населення та інші. Фонд соціального страхування є найбільшим за обсягами коштів і напрямками фінансування. Основними джерелами фонду є: збір на обов'язкове соціальне страхування; добровільні внески підприємств, організацій, установ, інші надходження. Кошти Фонду соціального страхування використовуються таким чином:

- виплата застрахованим допомоги з тимчасової непрацездатності, вагітності і пологах, при народженні дитини, а також на поховання;
- фінансування санаторно-курортного лікування, оздоровлення працюючих та членів їх сімей;
- фінансування дитячих оздоровчих таборів, студентських оздоровчо-спортивних таборів і позашкільне обслуговування, часткове утримання санаторіїв-профілакторіїв, що перебувають у віданні професійних спілок;
- покриття витрат Фонду, пов'язаних із здійсненням обов'язкового державного соціального страхування.

Допомога з причин тимчасової втрати працездатності виплачується застрахованим на основі лікарняних листків, що видаються лікувальними установами працюючим робітникам і службовцям. Розмір допомоги залежить від кількості днів непрацездатності, середньої заробітної плати (доходу), причин втрати працездатності.

Допомога за вагітністю і пологами виплачується застрахованим на час дородової й післяродової відпустки, виходячи з середньоденної заробітної плати.

Допомога на поховання громадянина за рахунок Фонду державного соціального страхування виплачується сім'ї померлого або особі, яка здійснила поховання у разі смерті громадянина, що перебуває в трудових відносинах, у розмірі, встановленому законодавством. У разі смерті пенсіонера допомога призначається за рахунок коштів, з яких виплачувалась пенсія, при смерті безробітного – за рахунок Державного фонду сприяння зайнятості населення.

Соціальний захист громадян на випадок безробіття здійснюється за рахунок *Фонду сприяння зайнятості населення*. Джерелами цього фонду є страхові внески юридичних і фізичних осіб, кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, добровільні надходження від підприємств і громадян, а також інші надходження. За діючим законодавством використання коштів Державного фонду сприяння зайнятості населення передбачено на допомогу за безробіттям, професійну підготовку та перепідготовку безробітних, організацію додаткових робочих місць. На період професійної підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації за програмами служби зайнятості слухачам виплачується стипендія. За рахунок місцевих фондів зайнятості можуть надаватися кредити і субсидії на реалізацію заходів, пов'язаних із підвищенням рівня зайнятості згідно з регіональними програмами зайнятості.

Медичне страхування є формою соціального захисту інтересів населення, яка пов'язана з компенсацією витрат громадян на медичну допомогу. В Україні ця форма соціального страхування не поширена. Удосконалення системи охорони здоров'я потребує впровадження цього характерного для ринкової економіки обов'язкового медичного страхування населення.

Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, забезпечується шляхом надання потерпілим різного виду компенсацій і пільг. Види й розмір компенсацій і пільг залежать від категорій, до яких віднесені потерпілі. Встановлено чотири таких категорій.

В Україні здійснюється *соціальний захист ветеранів праці та громадян похилого віку*. Ветеранами праці вважаються громадяни, які сумлінно працювали в народному господарстві, державних установах, об'єднаннях громадян, і мають трудовий стаж (жінки – 35 років; чоловіки 40 років) і вийшли на пенсію. Чинним законодавством [10] для ветеранів праці передбачено цілий ряд пільг.

Значні пільги передбачені чинним законодавством в системі соціального захисту ветеранів і інвалідів війни [12].

Для соціального захисту самотніх громадян похилого віку, які за висновком медичних установ потребують стороннього догляду, частково

або повністю втратили здатність до самообслуговування, створені територіальні центри й відділення соціальної допомоги на дому. Ця категорія громадян має право на одержання в установленому порядку щомісячної допомоги або на соціально-побутове обслуговування вдома чи в будинках-інтернатах для людей похилого віку та інвалідів.

На місцеві органи самоврядування покладені обов'язки забезпечення продажу товарів та здійснення побутового обслуговування громадян похилого віку у спеціальних магазинах за доступними цінами. Для них може організовуватись безплатне харчування, надання інших видів соціальної допомоги за рахунок коштів місцевих бюджетів і позабюджетних джерел.

8.6 ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА СІМ'ЯМ З ДІТЬМИ І СІМЕЙНА ПОЛІТИКА

За умов ринкової економіки держава зобов'язана гарантувати належний рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми, стимулювати підвищення рівня народжуваності.

Багато сучасних програм винагород на дітей і підтримки материнства виходить із концепції *допомоги багатосімейним*, підтримки сімейного прибутку в економічно важкі часи та допомоги сім'ям з дітьми політики. На протязі останніх двох десятиліть в деяких розвинених країнах світу була впроваджена система негативного оподаткування як засіб досягнення цільового перерозподілу прибутку.

Державні органи соціального захисту населення призначають і виплачують такі види соціальної допомоги:

- за вагітністю і пологами жінкам, звільненим з роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації;
- одноразову допомогу при народженні дитини непрацюючим батькам;
- для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- грошові допомоги непрацюючим матерям (батькам), зайнятим доглядом трьох і більше дітей віком до 16 років;

- для догляду за дитиною-інвалідом;
- на дітей віком до 16 років (учнів – до 18 років) непрацюючим батькам;
- на дітей самотніми матерями;
- на дітей військовослужбовців строкової служби;
- тимчасову допомогу на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів.

Державна допомога сім'ям з дітьми може надаватися за рахунок Фонду соціального страхування України, Пенсійного фонду України, і благодійних фондів, коштів державного та місцевих бюджетів та інших джерел у порядку, визначеному законодавством.

8.7 ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ

Стаття 55 Конституції України встановлює, що в Україні кожен має право на освіту. При цьому повна загальна середня освіта є обов'язковою.

За Конституцією держава забезпечує доступність і безплатність дошкільної, повної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах.

Разом з тим в умовах переходу до ринкових відносин значно змінюються умови фінансування освіти. На сучасному етапі фінансування освіти та професійної підготовки кадрів характеризується все більшою диверсифікацією джерел. Можливості держави по забезпеченню фінансування освіти не безмежні і не завжди є адекватними тому рівню, який об'єктивно необхідний суспільству. Тому з'являється все більше й більше недержавних закладів освіти, які не отримують державних асигнувань.

Фінансування державою закладів освіти може здійснюватися з різних принципових позицій. Так державні і комунальні заклади освіти, поряд з бюджетними коштами на покриття своїх видатків, активно використовують приватні джерела фінансування. Загальна середня освіта фінансується, як правило, з місцевих бюджетів. Середня спеціальна освіта здебільшого фінансується із державного бюджету, технікуми й професійно-технічні училища, що підпорядковані безпосередньо тим чи іншим мініс-

терствам і відомствам, можуть фінансуватися за рахунок відомчих коштів. Окремі технікуми й училища, що знаходяться у підпорядкуванні того чи іншого органу місцевого самоврядування, – з місцевих бюджетів.

Система вищої освіти в Україні зараз включає такі групи закладів:

- першого і другого рівнів акредитації: коледжі, технікуми, інститути;
- третього і четвертого рівнів акредитації: інститути, університети, академії.

Міністерство освіти і науки України спільно з центральними органами державної влади визначає норми і нормативи утримання державних навчально-виховних установ, організує збирання й аналіз державної та відомчої статистичної і бухгалтерської звітності.

Процес державного фінансування освіти може розрізнятися залежно від: комбінації централізованих і місцевих джерел фінансування, типів повноважень по використанню фінансових ресурсів, формул та умов розподілу фінансових ресурсів навчальним закладам.

Фінансування державою закладів системи освіти набуває в сучасному світі різноманітних форм. Воно може здійснюватися у вигляді: 1) прямого фінансування (з одного або декількох рівнів державного управління) на основі нормативів; 2) додаткових асигнувань на окремі програми, заходи тощо (наприклад, програми підтримки кращих студентів); 3) додаткових видатків з місцевих (або державних) бюджетів, встановлених виходячи з місцевих можливостей чи потреб; 4) фінансування таких специфічних програм, як кредитування навчання або ваучерна освіта.

8.8 ФІНАНСУВАННЯ ВИТРАТ НА КУЛЬТУРУ ТА МИСТЕЦТВО

Відповідно до функціональної структури видатків на культуру та мистецтво до них відносяться витрати на школи естетичного виховання дітей, бібліотеки, музеї, палаци і будинки культури, театри, філармонії, телебачення і радіомовлення, заповідники, клуби, заклади кінематографії, архівна справа, книговидання, засоби масової інформації, творчі спілки та інші культурно-освітні заклади.

Соціально-культурні установи, крім коштів, які вони отримують із місцевих і Державного бюджету, мають право використовувати на свої потреби комерційні джерела.

При фінансуванні закладів культури розпорядниками бюджетних коштів є Міністр культури України, міністри та керівники державних комітетів та відомств України, а також Автономної Республіки Крим, у підпорядкуванні яких вони знаходяться. Розпорядниками коштів, що виділяються із місцевих бюджетів, є керівники відповідних закладів, підприємств і організацій. Згідно зі статтею 23 "Основ законодавства про культуру в Україні" розмір асигнувань за кожною статтею кошторису видатків встановлюється відповідно до встановлених норм і нормативів.

Установи культури можуть здійснювати свою фінансову діяльність як на основі кошторисного фінансування, так і шляхом надання платних послуг. Із державного бюджету на основі кошторисів фінансуються ті із них, які не мають реальних можливостей заробляти гроші і послуги яких повинні мати загальнодоступний характер: бібліотеки, музеї, заповідники.

8.9 ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я, ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

Право кожного в Україні на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування встановлено 49 статтею Конституції України. Конституцією також закріплено, що медична допомога в державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безплатно, а держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Фінансування медичних закладів проводиться за рахунок державного й місцевих бюджетів за такими напрямками бюджетної класифікації:

- лікарні, поліклініки та амбулаторії;
- територіальні медичні об'єднання та фельдшерсько-акушерські пункти;
- станції швидкої та невідкладної допомоги і переливання крові;
- санаторії для хворих туберкульозом;

– інші заходи з охорони здоров'я.

Будівництво об'єктів охорони здоров'я здійснюється як за рахунок бюджетних коштів, так із використанням коштів соціального розвитку підприємств.

Обсяг фінансування за державним та місцевими бюджетами на утримання лікарень визначається за економічними нормами та нормативами, виходячи з чисельності лікарняних ліжок за профілем захворювань. За цими нормативами визначається необхідна кількість лікарів, чисельність середнього та молодшого обслуговуючого персоналу, фонди заробітної плати, витрати на медикаменти й на харчування. У поліклініках кількість медичного персоналу встановлюється на основі даних про чисельність населення на території, яка обслуговується; у сільській місцевості – на кожен населений пункт.

Кошторисне фінансування медичних закладів ґрунтується на таких показниках:

- по стаціонару – кількість ліжок і ліжко-днів;
- по поліклінікам – число лікарняних відвідувань

За рахунок коштів місцевих бюджетів утримуються апарати управління фізкультурою і спортом при виконкоммах місцевого самоврядування. До організації заходів з фізичного виховання, проведення змагань місцевого значення залучаються кошти профспілок, підприємств, фондів соціального розвитку, а також спонсорська допомога комерційних структур.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Назвіть джерела фінансування видатків на соціальне забезпечення.
2. Які види витрат на соціальне забезпечення фінансуються із державного бюджету?
3. У чому полягають проблеми та основні напрямки реформи системи соціального захисту і соціального забезпечення населення в Україні?
4. Охарактеризуйте основні види державної допомоги і джерела їх фінансування.
5. У чому полягає метод кошторисного фінансування бюджетних установ?

9 ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ У ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД

9.1 Видатки бюджетів на розвиток економіки.

9.2 Бюджетні інвестиції.

9.1 ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ НА РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ

Сферами безпосереднього втручання держави у розвиток економіки в трансформаційний період є:

- реалізація основних напрямків економічної політики: галузевої, територіальної, антимонопольної, антициклічної;
- впровадження заходів по розвитку державного сектора економіки;
- формування конкурентного середовища і ринкової інфраструктури;
- інформування учасників ринку про стан економіки й перспективи її розвитку.

Галузева політика має своїми завданнями:

- визначення раціональної структури розвитку галузей економіки;
- встановлення пріоритетів розвитку окремих галузей;
- формування комплексних програм розвитку і розміщення крупних багатогалузевих комплексів;
- впровадження заходів з питань сприяння науково-технічному прогресу.

Територіальне регулювання економіки має своїм призначенням усунення диспропорцій розвитку окремих регіонів відповідно до генеральної схеми розміщення й розвитку виробничих сил. Фінансування регіональних програм здійснюється за рахунок коштів бюджетів відповідних регіонів, приватних коштів, банківських кредитів. Регіональні програми знаходять свою підтримку також з державного бюджету.

У трансформаційній економіці одним із важливих питань є реформування прав власності на рівні окремих підприємств і організацій. Держава бачить свої завдання в реструктуризації економіки, а ринок притаманним йому шляхом відбирає ті підприємства, у яких є перспективи розвитку. При цьому не виключена і державна підтримка підприємств, що реорганізуються.

Разом з тим, існування державного сектору економіки і необхідність його фінансування зумовлені, зокрема, наявністю казенних¹ підприємств, які випускають неринкову продукцію або відіграють важливу роль у забезпеченні потреб національної безпеки й оборони країни. Фінансування казенних підприємств проводиться з державного бюджету на 50 %, всі інші державні оборонні підприємства та організації, у тому числі акціонерні з державним контрольним пакетом акцій, повинні функціонувати у ринковому середовищі на умовах ринкового розрахунку.

Фінансова підтримка різних галузей економіки – суттєва складова частина бюджетної політики будь-якої держави. Особливо важливого значення вона набуває в Україні. Держава впливає на структурну перебудову економіки шляхом прямої участі чи з використанням грошово-кредитної і податкової політики. Основними формами прямої участі є бюджетне фінансування структуроутворюючих інвестиційних програм і пряме кредитування за рахунок бюджетних коштів. В нинішній ситуації для нормального ведення господарства і розширеного відтворення потребують державної підтримки добувна, вугільна промисловість, сільське господарство. При структурній перебудові економіки ставиться питання про переміщення центра ваги у високотехнологічні виробництва, енергозбереження, сферу послуг.

Державні фінансові ресурси відіграють велику роль у тих сферах економіки, які потребують підтримки й модернізації в умовах гострої конкуренції зі сторони іноземних компаній, а також у галузях новітніх технологій: інформатиці, електроніці, аерокосмічній промисловості.

На протязі тривалого часу держава бере на себе впровадження довгострокових проектів з великим ступенем невизначеності й ризику при значних капітальних витратах: атомна індустрія, розвиток залізничного транспорту.

Сьогодні важко знайти уряди, які б не здійснювали стимулювання розвитку експортних виробництв.

Значні бюджетні витрати потрібні для фінансування галузей інфраструктури (будівництво аеропортів, водопостачання, транспорт, зв'язок тощо), охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки.

¹ Казенні підприємства – це такі підприємства, які повністю знаходяться у власності держави.

На сучасному етапі центр ваги в економічному змаганні переноситься в сферу інноваційної діяльності. За визначенням Й. Шумпетера, наукова й технологічна інновація може розглядатися як трансформація ідеї в нові або вдосконалені товари, що продаються на ринку, або в технологічні процеси в промисловості, в торгівлі, або в нові методи менеджменту. Інновація не є результатом діяльності окремого інженера або підприємця, вона спирається на безліч взаємозв'язків на національному й міжнародному рівнях, становить собою продукт колективної творчості.

Роль держави у формуванні науково-технічної політики полягає в наступному:

- фінансування фундаментальних досліджень при переважаючих асигнуваннях прикладних досліджень приватним сектором;
- координація діяльності науково-технічних підрозділів за рахунок державної системи стандартизації;
- стимулювання впровадження результатів НДВКР в приватному секторі за допомогою податкових пільг, субсидій, субвенцій;
- використання механізму укладання контрактів з приватними корпораціями й фірмами найбільш наукомістких галузей;
- здійснення за рахунок державного бюджету найважливіших проєктів загальнодержавного значення (відтворення мінерально-сировинної бази, фінансування державної космічної програми, розвитку метрології тощо).

Фінансові методи державного регулювання національної економіки передбачають два види її фінансування: пряме й непряме. При прямому фінансуванні держава виділяє кошти з бюджету та інших джерел суб'єктам господарювання у вигляді дотацій, трансфертів, субсидій, позик тощо. При непрямому фінансуванні держава надає фінансову підтримку суб'єктам господарювання у вигляді податкових, кредитних і цільових пільг. Сьогодні розвинені країни світу використовують непрямі методи підтримки малого підприємництва, надаючи пільги в системі оподаткування.

За функціональним призначенням видатки на розвиток економіки в Україні поділяються на десять груп:

- 1) фінансування фундаментальних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу;

- 2) житлово-комунальне господарство;
- 3) промисловість та енергетика;
- 4) будівництво;
- 5) сільське та лісове господарство, рибальство і мисливство;
- 6) транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика;
- 7) інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю;
- 8) фінансування заходів, пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи;
- 9) охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека;
- 10) попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха.

За цільовим призначенням видатки на розвиток економіки поділяються на конкретні види витрат відповідно до економічної класифікації: на дослідження, розробки, державні програми, капітальне будівництво тощо.

Слід підкреслити, що з точки зору економічної теорії прийнято вважати, що суспільний сектор економіки повинен функціонувати тільки в зонах вад ринку. Зокрема, коли на приватизованих підприємствах не забезпечується оптимальне, за Парето, використання ресурсів, то повинна втручатися держава й проводити реприватизацію.

Ступінь ділової активності суспільного сектору економіки коливається в залежності від історичних та соціально-економічних особливостей країн. Найменша ступінь розвитку суспільного сектору в англо-американських економічних системах.

У Європейському економічному співтоваристві можна виділити дві групи країн.

У першій групі країн вплив державного сектора залишається суттєвим: Італія, Франція, Португалія. До цієї групи примикає Австрія.

До другої групи належать країни з менш суттєвим вкладом державного сектору: ФРН, Іспанія, країни Бенілюксу.

У цілому можна сказати, що відбувається зміна форм державного підприємництва. По-перше, держава обмежує свою участь або зовсім залишає традиційні галузі державного підприємництва (транспорт, зв'язок,

енергетика) в міру їх готовності до приватизації. По-друге, держава все більше орієнтується на ринкові форми підприємництва. Справа полягає не стільки у формах власності, а в умовах включення державних підприємств до ринкової конкуренції. На зміну чисто адміністративному керівництву державними підприємствами приходять корпорації з контрольним пакетом акцій в руках держави. Таким чином, державна власність ніби-то переплітається з приватною. Заслугує на увагу ще недостатньо вивчений феномен розповсюдження державних транснаціональних корпорацій. Так у 1990 році в списку 500 найбільш крупних світових фірм 41 компанія, або 8,2 % були державними транснаціональними корпораціями у галузі металургії, розвідки й видобутку нафти, газу, вугілля, урану. Ці приклади показують, що державні підприємства можуть бути інтегровані в ринкову економіку. Разом з тим державний сектор економіки поступається ринковому за ефективністю використання ресурсів. Ціни державних підприємств звичайно нижчі середньогалузевих, вони не мають достатніх стимулів до зниження витрат. Тому збільшення питомої ваги державного сектору може привести до зростання податків й порушення оптимуму в податковій системі.

Але неправильним буде вважати, що держава не повинна втручати-ся в підприємницьку діяльність і не буде створювати державних підприємств. Це зумовлено вже названими причинами: дефіцитом інвестиційних ресурсів для структурної перебудови економіки, погіршенням стабільності фірм, необхідністю здійснення крупних капітальних вкладень з високим ступенем ризику.

Фінансування розвитку науки й техніки в Україні здійснюється на основі *Комплексної програми науково-технічного прогресу*. Основні завдання комплексної програми НТП:

- 1) прогнозування окремих напрямків НТП і їх соціально-економічних наслідків;
- 2) забезпечення пріоритетів розвитку окремих напрямків науки, техніки й технології в окремих галузях економіки й міжгалузевих комплексах;
- 3) обґрунтування необхідності розробки й реалізації найважливіших науково-технічних програм.

Основними методами прямого й непрямого стимулювання пріоритетних напрямків науково-технічного прогресу є:

- пільгове, або безпроцентне кредитування за рахунок коштів Державного інноваційного фонду;
- звільнення від ввізного мита або компенсації мита, тарифів, ПДВ на устаткування для наукових досліджень;
- податкові пільги.

За роки існування незалежної України видатки на народне господарство становили майже третину видатків бюджету.

Слід зазначити, що зменшення бюджетних асигнувань на розвиток національної економіки до оптимальних меж є об'єктивним процесом.

Бюджетне фінансування економіки та фінансова підтримка підприємств державної власності в Україні здійснюються у різних формах залежно від напрямку бюджетних асигнувань і фінансового становища суб'єктів господарювання.

Підприємства, у яких частка майна державної власності перевищує 50 %, у разі скрутного фінансового становища мають право на отримання фінансової допомоги за рахунок бюджетних асигнувань. Така допомога надається на підставі поєднання власних і кредитних ресурсів, а також як державна підтримка під бізнес-плани й проекти санації цих підприємств.

Метою надання фінансової підтримки підприємствам шляхом бюджетних асигнувань на зворотній або незворотній основі є: запобігання банкрутству, оздоровлення фінансового становища і відновлення платоспроможності, підвищення конкурентоспроможності продукції, робіт чи послуг.

За термінами надання фінансова підтримка на відшкодувальній основі може бути двох видів:

- короткотермінова (терміном до одного року на основі план-графіку надання коштів з урахуванням економічної ефективності їх використання);
- довготермінова (терміном на 2-5 роки).

Надання фінансової підтримки на незворотній основі передбачено у виключних випадках, наприклад, якщо збитки, завдані підприємству стихійним лихом, перевищують суми відшкодувань, передбачених чинним законодавством про обов'язкове страхування.

Перелік підприємств, які потребують фінансової підтримки, встановлюють органи, уповноважені управляти державним майном, на основі аналізу фінансово-господарської діяльності відповідно до положення про порядок санації державних підприємств.

При відборі підприємств для надання фінансової підтримки використовуються такі критерії, як:

- потенційна прибутковість;
- достатня підготовленість управлінського апарату;
- наявність ринків збуту на продукцію в Україні та за її межами;
- відповідність продукції, що випускається, державним пріоритетам та її конкурентоспроможність;

Для отримання фінансової підтримки підприємства повинні скласти бізнес-плани і проекти використання коштів у процесі санації і подати їх органам, уповноваженим управляти державним майном. Ці органи розглядають і затверджують проекти використання коштів.

Затверджені проекти використання коштів узгоджуються з Міністерством економіки та подаються уповноваженими органами на розгляд Міжвідомчої комісії з питань санації державних підприємств. Після позитивного вирішення цього питання Міністерство фінансів України надає фінансову підтримку підприємствам на договірній основі. У договорі передбачаються:

- зобов'язання сторін щодо обсягів, термінів надання позики, її цільового використання;
- заходи щодо своєчасного повернення коштів;
- відповідальність сторін за порушення умов договору;
- порядок сплати процентів за використання бюджетних коштів.

Важливою формою надання фінансової підтримки підприємствам є відстрочення термінів сплати податків, яке надається платникам на умовах *податкового кредиту на платній основі* (0,5 облікової ставки НБУ, що діяла на день одержання кредиту платником). У встановлений термін платник податку зобов'язаний повернути податковий кредит і внести за нього плату.

Підприємства державної форми власності, у фінансових планах яких передбачені збитки від фінансово-господарської діяльності, мають

право на покриття таких збитків за рахунок коштів бюджетів у вигляді субсидій.

За ринкових умов господарювання держава повинна шукати шляхи щодо ліквідації збитковості й фінансового оздоровлення державного сектора економіки. Це зокрема:

- роздержавлення і приватизація збиткових підприємств;
- створення необхідних організаційних та економічних умов для рентабельної роботи підприємств, захист інтересів національного виробника;
- реконструкція і технічне переоснащення державних підприємств, підвищення їх конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Основні положення стратегії економічної та соціальної політики на період 2000-2004 рр. [17] визначають ключовою умовою економічного зростання реформування економіки та досягнення на цій основі максимальної збалансованості державних фінансів. Підтримка виробника має здійснюватися не через прямі дотації збиткових підприємств, а шляхом стимулювання споживчого попиту населення, розширення платоспроможності внутрішнього ринку. *Весь обсяг бюджетних та позабюджетних ресурсів, що спрямовується у реальний сектор економіки, має асигнуватись лише на кредитній і конкурсній основі.* Визначено за необхідне ввести систему розрахунків економічної ефективності для підприємств і проектів державного сектору, включаючи інвестиційну діяльність.

Значних змін в умовах реформування економіки зазнає житлово-комунальне господарство. До початку приватизації житлово-комунальний комплекс був дотаційним, платежі населення покривали лише 4 % собівартості цих послуг, решта фінансувалась із консолідованого бюджету України. Стара система, де не враховувались реальні доходи населення, була несправедливою відносно одержання нового житла. Високий ріст цін на енергоносії (він перевершив темпи інфляції в 20 разів) обумовив необхідність перегляду існуючої на той час системи фінансування житлово-комунального господарства. Було прийнято рішення про скорочення дотацій та надання населенню житлових субсидій. На сьогодні пільги по сплаті житлово-комунальних послуг мають приблизно 20 % сімей, що проживають в Україні. Великий обсяг недофінансування зазнає міська інфраструк-

тура, яка фінансується за рахунок місцевих бюджетів.

Проблеми ефективного фінансування житлово-комунального господарства в Україні ще не вирішені. У найближчий час очікується прийняття Верховною Радою нового Житлового кодексу, який вдосконалив фінансове забезпечення цієї галузі.

9.2 БЮДЖЕТНІ ІНВЕСТИЦІЇ

Інвестиції – це вкладення капіталу у відповідні об’єкти підприємництва та інші види діяльності з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту.

За ринкових умов згідно з формами залученого капіталу інвестиції поділяються на такі види:

- фінансові – розміщення коштів у різні фінансові інструменти (цінні папери, депозитні вклади тощо);
- реальні, тобто вкладення коштів у основний капітал та у приріст виробничих запасів;
- інноваційні – асигнування коштів на впровадження досягнень науки й техніки, нових методів організації виробництва та менеджменту;
- інтелектуальні – на розвиток творчого інтелектуалу суспільства та об’єктів інтелектуальної власності.

Інвестиційна політика держави – це комплекс взаємопов’язаних цілей і заходів щодо забезпечення необхідного рівня й структури капітальних вкладень в економіку країни і в окремі галузі, підвищення інвестиційної активності всіх агентів відтворювальної діяльності: населення, підприємств, держави.

Головними завданнями інвестиційної політики є розширення обсягу й підвищення ефективності інвестицій, поліпшення їх структури, а також перетворення державних інвестицій в засіб структурної перебудови економіки, регулювання економічного розвитку окремих регіонів.

До складу державних капітальних вкладень належать:

- будівельно-монтажні роботи;
- придбання обладнання, інвентарю та устаткування;
- проектно-пошукові роботи;
- геолого-розвідувальні роботи;

– інші капітальні витрати

За призначенням капітальні вкладення направляються на створення нових, технічного переозброєння, реорганізації та розширення діючих основних фондів виробничого й невиробничого призначення.

Державні капітальні вкладення характеризуються своєю структурою:

– галузевою – співвідношенням вкладень у різні галузі народного господарства;

– технологічною – співвідношенням витрат на елементи основних фондів;

– територіальною – співвідношенням асигнування капітальних вкладень в окремі регіони;

– відновлювальною або відтворювальною – співвідношенням капітальних вкладень за окремими напрямками: у нове будівництво, модернізацію, технічне переозброєння і реконструкцію основних фондів.

Видатки на фінансування капітальних вкладень належать до бюджетів розвитку.

За джерелами фінансування розрізняють внутрішні й зовнішні інвестиції.

Внутрішні інвестиції здійснюються за рахунок коштів резидентів. Джерела фінансування внутрішніх інвестицій можна в свою чергу розділити на три групи:

1) власні кошти підприємств і організацій;

2) позиковий капітал;

3) кошти державного й місцевих бюджетів.

Зовнішні інвестиції здійснюються за рахунок коштів нерезидентів.

Вони можуть бути прямими й портфельними. Прямі інвестиції направляються на здійснення довгострокових капітальних проектів. Портфельні інвестиції означають придбання іноземними інвесторами різного виду цінних паперів.

Важливе значення має створення в державі належного інвестиційного клімату. Основними шляхами створення сприятливого інвестиційного клімату є податкове регулювання інвестиційної діяльності, грошово-кредитна політика, інституційні перетворення в економіці, зв'язані із створенням промислово-фінансових та фінансово-промислових груп, захистом прав промислової власності.

Ключовими компонентами державної програми стимулювання інвестиційної активності повинна бути взаємоузгоджена податкова, бюджетна, адміністративна реформа, а також грошово-кредитна політика, орієнтована на привабливість процентної ставки за кредит відносно середньої норми прибутку в промисловості.

Важливим засобом, який сприяє росту інвестицій на підприємствах, які активно оновлюють свій виробничий апарат, є податковий кредит.

Створення холдингових структур (промисловофінансових і фінансовопромислових груп) дозволяє зосередити в одній структурі цілісний виробничий цикл, підвищити політичну вагу крупних організаційних структур й розподілити ризик між фірмами, що контролюються холдингом.

Інвестиційна діяльність, як і любий другий економічний процес, здійснюється в певному правовому полі, яке може стимулювати інвестиції або створювати перепони на їх шляху. З точки зору інвестиційної діяльності найбільш важливими ділянками законодавства є податкове, контрактне законодавство, а також надання ліцензій на заняття різними видами економічної діяльності і дієвий захист прав промислової власності.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

1. Яким, на Вашу думку, повинен бути ступінь участі держави в економічному житті? Проілюструйте свою відповідь прикладами з економічного життя окремих європейських країн.

2. Проаналізуйте динаміку державних витрат на розвиток економіки в Україні, починаючи з 1995 року.

3. Дайте порівняльну характеристику взаємних тенденцій ВВП, облікової ставки НБУ, обсягів державних і недержавних інвестицій і реальних доходів Державного бюджету України за останні три-п'ять років.

4. Дайте характеристику стратегії державної економічної політики до 2004 року.

5. Охарактеризуйте основні проблеми і шляхи підвищення інвестиційної активності в Україні.

6. Які органи відповідають за розробку й реалізацію інвестиційних програм в Україні?

7. Які методи використовуються державою для стимулювання науково-технічного прогресу?

10 ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

10.1 Суть, завдання і органи фінансового контролю.

10.2 Форми й методи державного фінансового контролю.

10.1 СУТЬ, ЗАВДАННЯ І ОРГАНИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Фінансовий контроль, з одного боку, є одною із завершальних стадій управління фінансами, а з другого – необхідною умовою забезпечення ефективності цього процесу. Формально об'єктом фінансового контролю є фінансові показники діяльності, але оскільки вони відображають весь процес формування, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у державі, то фактично об'єктом фінансового контролю є процес виробничо-господарської діяльності.

Необхідною умовою результативності фінансового контролю є забезпечення достовірності й повноти бухгалтерського обліку і дотримання фінансової дисципліни всіма ланками бюджетної системи. Основна увага в процесі державного фінансового контролю приділяється своєчасності та повноті мобілізації державних фінансових ресурсів, додержанню законності у їх використанні. Таким чином, фінансовий контроль становить собою цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів влади і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і ефективності використання фінансових коштів.

Основні завдання фінансового контролю полягають у наступному:

- перевірка виконання юридичними і фізичними особами їх фінансових зобов'язань перед державними органами;
- перевірка законності використання фінансових ресурсів державними підприємствами, установами й організаціями;
- попередження і усунення виявлених порушень фінансової дисципліни;
- дотримання правил здійснення фінансових операцій, обліку і звітності.

Фінансовий контроль здійснюється відповідно до фінансового законодавства, законів України, постанов державних органів влади, наказів

та інструкцій міністерств і відомств.

Система органів державного фінансового контролю і розподіл компетенції між ними перебувають у стадії формування, проте основні її елементи вже створені і діють. До органів, що здійснюють фінансовий контроль відносяться: парламент, Міністерство фінансів, спеціалізовані органи фінансового контролю, міністерства і відомства (таблиця 10.1).

Таблиця 10.1 – Основні органи фінансового контролю в Україні

Суб'єкт	Підпорядкованість	Функції
1	2	3
Рахункова палата	Верховній Раді	Контроль за використанням коштів державного бюджету
Державна податкова адміністрація	Президенту	1) облік платників податків і здійснення ними податкових виплат; 2) контроль за правильністю нарахування, повнотою і вчасністю сплати податків і інших платежів; 3) контроль за вірогідністю податкового обліку і звітності
Державна контрольно-ревізійна служба	Міністерству фінансів	1) контроль за використанням бюджетних і позабюджетних коштів; 2) контроль за зберіганням державного майна в бюджетних установах; 3) контроль за вірогідністю бухгалтерського обліку і звітності в бюджетних установах
Державне казначейство	Міністерству фінансів	1) організація і контроль за виконанням державного бюджету; 2) управління коштами держбюджету; 3) здійснення обліку касового виконання бюджету
Антимонопольний комітет	Кабінету Міністрів	1) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства; 2) захист законних інтересів і прав споживачів та підприємств

Продовження таблиці 10.1

1	2	3
Управління Пенсійного фонду	Кабінету Міністрів	1) акумуляція коштів до Пенсійного фонду; 2) фінансування витрат; 3) контроль за своєчасним і повним надходженням страхових внесків
Державна комісія контролю за цінами	Міністерству фінансів	контроль за дотриманням порядку затвердження і використання цін і тарифів у народному господарстві
Національний аудиторський комітет	Президенту	контроль за рухом бюджетних коштів на рівні Кабінету Міністрів, окремих міністерств і відомств, при необхідності – включно до первинних ланок бюджетної системи

Фінансовий контроль в Україні як і в інших державах здійснюється органами законодавчої, виконавчої влади і спеціальними органами фінансового контролю.

Парламентський контроль здійснює Верховна Рада при розгляді і затвердженні державного бюджету і звіту про його виконання. У Верховній Раді є два постійно діючі комітети, що здійснюють безперервний парламентський контроль за станом і рухом державних коштів: Комітет з питань бюджету і Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Верховна Рада здійснює фінансовий контроль у значній кількості різноманітних форм, це: спеціальні парламентські слухання доповідей Кабінету Міністрів, що носять назву “днів уряду”, обговорення програм діяльності уряду тощо.

Особливими контрольними повноваженнями наділена Рахункова палата Верховної Ради, яка незалежна від уряду. Повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду, органи виконавчої влади, НБУ, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна і інші органи. Рахункова палата має право контролювати місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші первинні ланки бюджетної системи.

Головними завданнями Державної податкової адміністрації є:

– контроль за дотриманням податкового законодавства, правиль-

ністю нарахування, повнотою і своєчасністю сплати в бюджет податків, зборів і інших обов'язкових платежів;

– прийняття рішень про застосування фінансових санкцій та адміністративних штрафів до порушників податкового законодавства.

Міністерство фінансів, його управління і відділи здійснюють контроль у процесі розгляду державного бюджету, аналізу кошторисів міністерств і відомств, проведення перевірок і ревізій. В системі Міністерства фінансів України є два спеціальних контролюючі підрозділи: Державне казначейство і Державна контрольно-ревізійна служба.

Державне казначейство контролює надходження і витрачання коштів державних бюджетних фондів; розробляє і затверджує нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку і звітності щодо виконання бюджетів усіх рівнів, збирає і аналізує документацію про стан виконання державного бюджету, подає цю звітність Верховній Раді, уряду і міністерству фінансів.

Головним завданням Контрольно-ревізійної служби в Україні є здійснення державного контролю за використанням коштів і матеріальних цінностей, їх зберіганням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які одержують кошти з бюджетів будь-якого рівня чи державних валютних фондів. Управління Державної контрольно-ревізійної служби розробляє інструктивні і нормативно-методичні матеріали з проведення ревізій і перевірок, формулює пропозиції з питань вдосконалення контролю.

Кабінет Міністрів України здійснює контроль за фінансовими ресурсами в ході втілення в життя фінансової політики, державної політики з питань ціноутворення і оплати праці, здійснення загальнодержавних і міждержавних економічних програм тощо.

Контрольні функції Президента України у сфері фінансової діяльності впливають із його статусу глави держави і глави виконавчої влади в Україні. При Президенті створено "Національний аудиторський комітет України". Комітет перевіряє головним чином ефективність і законність руху державних фінансових ресурсів на найвищому рівні: на рівні Кабінету Міністрів і окремих міністерств. До складу Аудиторського комітету входять структурні підрозділи аналізу, контрольно-ревізійної роботи, аудиту і фінансових розслідувань.

10.2 ВИДИ Й МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

В залежності від прийнятих за основу критеріїв фінансовий контроль поділяється на декілька видів. За ознакою часу проведення контролю виділяють попередній, поточний і наступний фінансовий контроль.

Попередній фінансовий контроль здійснюється на стадії розгляду і прийняття рішень з фінансових питань до початку витрачання фінансових ресурсів. Він проводиться на основі глибокого аналізу і справляє превентивний вплив на прийняття чи неприйняття відповідних фінансових рішень.

Поточний фінансовий контроль здійснюється над безпосередньо оперативною фінансовою діяльністю і полягає в систематичній перевірці фінансової дисципліни.

Наступний фінансовий контроль звичайно виконується або після настання звітного періоду, або по завершенні певних етапів фінансової діяльності. Наступний фінансовий контроль становить базу для аналізу й оцінки не тільки ефективності використання фінансових коштів, а й ефективності організації фінансової роботи у цілому.

Фінансовий контроль здійснюється різними методами. Під методами фінансового контролю розуміють засоби, прийоми і способи його виконання. Найчастіше використовуються такі методи фінансового контролю, як ревізії, обстеження, інспекції, інвентаризації, перевірка документації, стану обліку і звітності, заслуховування доповідей посадових осіб про фінансову діяльність на засіданнях органів державної виконавчої влади, сесіях органів державної представницької влади.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Що таке фінансовий контроль?
2. Назвіть основні об'єкти фінансового контролю.
3. Які види фінансового контролю Ви знаєте?
4. Охарактеризуйте методи фінансового контролю.
5. Назвіть органи, які здійснюють фінансовий контроль в Україні.

11 СТРАХОВА СПРАВА

- 11.1 Економічна сутність страхування.
- 11.2 Функції страхування.
- 11.3 Галузі й види страхування.
- 11.4 Напрямки вдосконалення страхової справи як засобу макроекономічної стабілізації економіки.
- 11.5 Розвиток соціально значущих видів страхування.

11.1 ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ СТРАХУВАННЯ

Страхування є одним із найстаріших способів захисту власності та життя від чисельних факторів ризику.

Так, в кінці XV століття, коли європейці стали вести торгівлю з країнами Азії та Америки, далеко не всім кораблям судилося вертатися назад. Людям, які вкладали гроші в такі ризикові справи, виявилось доцільним розподілити між собою ризик втрати майна таким чином, щоб жоден із інвесторів не втрачав свої кошти повністю. Для цього було винайдено два способи.

Перший полягав у створенні свого роду спільного підприємства, через яке інвестори вкладали кошти в декілька кораблів флотилії із спільним вантажем, розподіляючи між собою ризик збитків і всі прибутки від створення подібного підприємства.

Другим способом стало страхування, в ході якого власник корабля чи вантажу пропонував певну грошову суму людям чи організації за згоду компенсації втрат, якщо корабель зазнає невдачі у рейсі. Якщо ризик наступав, то страховик знімав кошти в банку або продавав частину свого майна, щоб відшкодувати збитки.

Однією із початкових сфер було страхування від вогню. В густонаселених містах XVII століття більшість будинків були дерев'яними, отже ризик пожеж змушував використовувати інструменти страхування.

Паралельно зі страхуванням від пожеж з'явилися фонди страхування життя. Оскільки з точки зору матеріального світу життя людини неоціненне, страхування життя не є угодою про компенсацію збитків. Воно є способом накопичення грошей для застрахованого чи близьких йому людей.

Страховання не завжди було пов'язане з фінансовими перерозподільними відносинами. Наприклад, в середні віки міста створювали спільні резерви сільськогосподарських культур на випадок неврожаю чи блокади ворога. Проте з розвитком товарно-грошових відносин натуральне страхування закономірно поступилося місцем страхуванню в грошовій формі.

Із класичних видів страхування, – морського, від вогню, страхування життя, – з'явилося багато інших видів страхування.

В Україні до 1988 року існувала державна монополія у сфері страхування, яка уособлювалася системою Держстраху. Діяльність останнього повністю регулювалася державою, і він був додатком до бюджетної системи. Всі страхові внески перераховувалися до бюджету, з якого і здійснювались страхові компенсації. Витрати страхових організацій також відшкодовувались із бюджету. Кошторис витрат страхових організацій формувався за принципом бюджетного фінансування без створення прибутку.

У той період розвитку економіки нашої країни, коли державні підприємства не мали достатньої госпрозрахункової самостійності, і держава могла широко маневрувати їхніми фінансовими ресурсами, не було і гострої необхідності страхового захисту майна і прибутків цих підприємств.

Економічна необхідність створення і використання страхового фонду, з'являється тоді, коли держава позбавлена можливості широкого маневрування фінансовими ресурсами господарчих ланок і населення.

Дякуючи наявності страхового фонду, кожен окремий підприємець чи фізична особа можуть забезпечити захист від чисельних факторів ризику за меншу ціну порівняно з тим, якби вони самостійно створювали свої резервні фонди.

Важливий етап у розвитку страхового ринку розпочався після прийняття у 1996 році закону України “Про страхування”. Законодавчо були визначені загальні поняття страхування, об'єкти і суб'єкти страхових відносин, види обов'язкового страхування, умови забезпечення платоспроможності страховиків, порядок формування страхових резервів, умови ліцензування страхових компаній тощо.

Суб'єктами страхування є страховики, страхувальники та застраховані особи.

Страховики – це юридичні особи, які мають ліцензію на здійснення страхових операцій. Найчастіше це акціонерні товариства, товариства

взаємного страхування і перестрахування.

Юридичні чи фізичні особи, які виплачують страхові внески і вступають у певні відношення зі страховиком за угодою страхування, називаються **страхувальниками**.

За угодою страхування страховик зобов'язаний при настанні страхового випадку відшкодувати пов'язані з ним втрати, а страхувальник приймає на себе зобов'язання періодично виплачувати страхові платежі в обумовлені угодою страхування строки. Страховий випадок повинен бути непередбачуваним для страхувальника. Це виключає можливість страхування таких подій як моральне і фізичне старіння техніки. Що виходить за загальні рамки, так це страхування життя. Але хоча смерть і є неминучою подією, то сам її момент не передбачуваний і, таким чином, узгоджується із змістом страхування.

На основі укладеної угоди страхування страховик видає застрахованому свідоцтво (поліс), у якому зазначаються правила страхування, перелік страхових ризиків і сума страхових внесків, а також інші умови, що регулюють відносини сторін. Страхова подія має ознаки вірогідності.

Основними поняттями, що застосовуються для аналізу та обґрунтування страхової діяльності, є страхова сума, страхова премія і тарифна ставка.

Страхова сума, S – це максимальний розмір виплат на відшкодування наслідків дії страхових подій. Вона встановлюється за згодою між особою, що страхується, і страховиком із врахуванням умов обраного виду страхування.

Страхова премія, P – це кошти, які виплачує страхувальник страховику для створення страхового фонду та оплати послуг страховика за виконання операцій страхування. Премія повинна бути достатньою, щоб забезпечити виплати по претензії у разі настання страхового випадку. Вона має забезпечувати виплати в резервний фонд страхової компанії, покривати операційні витрати страховика і забезпечувати прибуток. На величину премії впливає прогнозований рівень інфляції. Крім того, слід мати на увазі, що страховики є крупними інвесторами, які отримують інвестиційні доходи. Тому при визначенні страхової премії враховується коливання ставки прибутковості інвестицій. Крім того, кожен окремий страховик не єдиний на ринку. Якщо він встановить дуже велику премію, то від

нього можуть відвернутися клієнти, а при занадто низькій – він може мати збитки у майбутньому.

Величезну роль в обґрунтуванні показників страхової компанії відіграють актуарні розрахунки, за допомогою яких з достатнім рівнем ризику визначаються страхові суми і страхові тарифні ставки. Оскільки у більшості ризикових випадків страхове відшкодування не дорівнює страховій сумі, у розрахунках використовують середню виплату, S .

Тарифна ставка є ціною страхового ризику, адекватним визначенням зобов'язань страховика за умовами страхової угоди.

Вона призначена для обчислення суми страхового платежу на обумовлену угодою страхування страхову суму:

$$P = T \times \frac{S}{100} . \quad (11.1)$$

Структура тарифної ставки зазначена на рисунку 11.1.

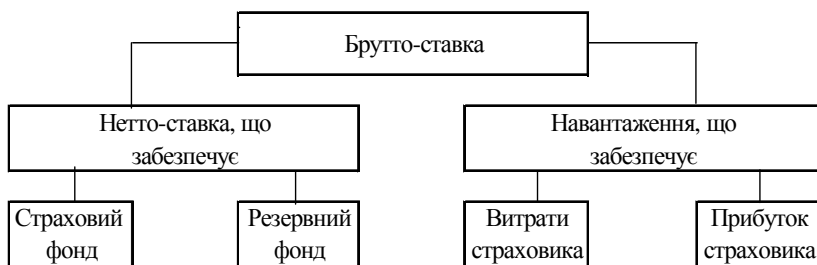


Рисунок 11.1 – Структура тарифної ставки

Брутто-ставка складається із двох частин: нетто-ставки і навантаження. Нетто – ставка призначена для формування страхових резервів, тобто грошових коштів для виплат страхових відшкодувань. Нетто-ставка складається із двох частин: ризикової нетто-ставки і ризикової надбавки для формування страхового фонду. Ризикова частина нетто-ставки відповідає очікуванім середнім значенням страхових виплат. Ризикова надбав-

ка покликана забезпечити стабільність страхування з причини відхилення кількості страхових подій від середнього значення і страхових відшкодувань від середніх виплат.

Решта виплат називається навантаженням, до якого входять операційні витрати на утримання та прибуток страхової компанії. Норматив на формування прибутків від страхової діяльності у структурі тарифу складає біля 4-6 відсотків. Проведення актуарних розрахунків вимагає дослідження групи різноманітних ризиків у рамках страхової угоди, обчислення математичної вірогідності настання страхового випадку, визначення частоти і тягара наслідків від його дії, прогнозування необхідних видатків на ведення страхової справи.

Таким чином, страхування забезпечує відшкодування збитків, створює механізми для їх попередження і зменшення.

Слід підкреслити ознаки, які характеризують специфічність економічної категорії страхування.

Економічна сутність страхування визначається двома основними механізмами, закладеними в його основі: ефектом рідкісних подій і ефектом накопичення.

У процесі страхування виникають грошові перерозподільні відношення, обумовлені наявністю *ймовірності настання раптових*, непередбачених і непереборних подій, тобто страхових випадків, які ведуть за собою можливість нанесення матеріальної або іншої шкоди народному господарству чи населенню. Виникнення перерозподільних відносин обумовлене тим, що *випадковий характер нанесення шкоди* спричиняє матеріальні або інші втрати, котрі, як правило, охоплюють не усі господарства, не всю територію даної країни або регіону, а лише їхню частину. Це створює умови для відшкодування збитків шляхом солідарного розкладення втрат одних господарств між усіма застрахованими господарствами.

Розподіл витрат на компенсацію нанесеної шкоди між учасниками страхування – страхувальниками – завжди носить замкнутий характер. При цьому, чим ширше коло учасників страхування, тим менша частка в розкладенні збитків припадає на кожного страхувальника. Страхування стає найбільш ефективним методом відшкодування збитків, коли в ньому

беруть участь мільйони страхувальників і застраховані сотні мільйонів об'єктів. Тим самим забезпечується достатня концентрація грошових коштів у єдиному фонді, що називається страховим. Тоді стає можливим відшкодування максимальних збитків при мінімальних витратах кожного страхувальника.

Страхування передбачає перерозподіл *збитків як між територіальними одиницями, так і в часі*. При цьому для ефективного територіального перерозподілу засобів страхового фонду в рамках одного року потрібна достатньо велика територія і значне число об'єктів, що підлягають страхуванню. Розкладення шкоди в часі пов'язане із випадковим характером виникнення надзвичайних подій: Декілька років підряд надзвичайних подій може і не бути, і точний час їхнього настання невідомий. Ця обставина породжує необхідність резервування у сприятливі роки частини страхових платежів, що надійшли, для створення резервного фонду з тим, щоб він служив джерелом відшкодування надзвичайної шкоди в несприятливому році.

Замкнене розкладання шкоди обумовлює *зворотність засобів, мобілізованих у страховий фонд*. Страхові платежі кожного страхувальника, внесені в страховий фонд, мають тільки одне призначення – відшкодування ймовірної шкоди у визначеному територіальному масштабі протягом певного періоду. Тому вся сума страхових платежів (без урахування накладних витрат тієї організації, що проводить страхування) повертаються у формі відшкодування збитків протягом прийнятого в розрахунок часового періоду в тому ж територіальному масштабі.

Наведені особливості перерозподільних відносин, що виникають під час страхування, дозволяють дати йому таке визначення:

Страхування — це сукупність особливих замкнутих перерозподільних відносин між його учасниками з приводу формування за рахунок їх грошових внесків цільового страхового фонду, призначеного для відшкодування можливої шкоди, нанесеної суб'єктам господарювання, або вирівнювання втрат у сімейних прибутках у зв'язку з наслідками страхових випадків, які відбулися.

Економічна категорія страхування є складовою частиною категорії фінансів. Проте, якщо фінанси в цілому пов'язані з розподілом і перерозподілом прибутків і заощаджень, то страхування охоплює тільки сферу перерозподільних відносин. Воно становить собою систему особливих грошових відносин, що займає проміжну ланку між фінансами і кредитними відносинами.

Внаслідок того, що існує певний проміжок часу між укладанням страхової угоди і страховими виплатами, страхові компанії мають у своєму розпорядженні великі кошти багатьох страхувальників на тривалий проміжок часу, за рахунок яких можуть здійснювати інвестиції. Страхові компанії мають широкий спектр різноманітних форм інвестування. Вони надають позики, купують цінні папери на відкритому ринку, інвестують кошти в різні галузі економіки.

Страхові компанії становлять частину так званих інституційних інвесторів.

На практиці можливі централізовані й децентралізовані методи формування та використання страхового фонду.

Централізований метод пов'язаний із прямим законодавчим виділенням із національного доходу країни певних фінансових резервних, у тому числі і страхових фондів. Саме за допомогою названого методу формуються резервні фонди державних бюджетів, валютні резерви і золотий запас держави.

Децентралізовані страхові фонди створюються безпосередньо підприємствами сфери матеріального виробництва, установами, населенням для відшкодування локальної шкоди і покриття різноманітних збитків.

11.2 ФУНКЦІЇ СТРАХУВАННЯ

Сутність страхування проявляється у його функціях. Вони дозволяють виявити особливості страхування як ланки фінансової системи. Відомо, що категорія фінансів виражає свою сутність насамперед через розподільчу функцію. Ця функція знаходить свій конкретний, специфічний прояв у функціях, властивих страхуванню – ризиковій, попереджувальній та

ощадній.

Головною, визначальною є *ризикова функція*, оскільки страховий ризик, як ймовірність шкоди, безпосередньо пов'язаний з основним призначенням страхування по наданню грошової допомоги постраждалим господарствам або громадянам. Саме в рамках ризикової функції відбувається перерозподіл грошових форм вартості серед учасників страхування у зв'язку з наслідками випадкових страхових подій. Страхування має також *попереджувальну функцію*, пов'язану з використанням частини страхового фонду для зменшення ступеня і наслідків страхового ризику. У страхуванні життя категорія страхування в найбільшій мірі зближається з категорією кредиту при заощадженні по договору страхування на дожиття обумовлених страхових сум. Заощадження грошових сум за допомогою страхування на дожиття пов'язане з потребою в страховому захисті досягнутого сімейного статку. Отже, страхування може мати й *ощадну функцію*.

Контрольна функція страхування виражає строго цільове формування і використання засобів страхового фонду. Названа функція впливає з указаних вище трьох специфічних функцій і проявляється одночасно з ними в конкретних страхових відношеннях. Відповідно до вимоги контрольної функції здійснюється фінансовий страховий контроль за правильним проведенням страхових операцій.

Макроекономічні функції страхування полягають у наступному:

1) страховики, акумулюючи розрізнені внески великої кількості страхувальників, перетворюють пасивні грошові кошти окремих осіб на потоки активного капіталу;

2) внаслідок реалізації функції відшкодування збитків стабілізується економічна ситуація для кожного застрахованого і економіки у цілому;

3) через ціноутворення на страхову послугу визначається рівень ризику соціально-економічного розвитку суспільства;

4) страхування сприятливо впливає на інвестиційний клімат, надає реальні можливості для реалізації крупномасштабних проектів, створює економічні передумови для реалізації відтворювального процесу.

11.3 ГАЛУЗІ Й ВИДИ СТРАХУВАННЯ

В процесі розвитку суспільства з'явилося багато видів страхування: підприємницьких ризиків, сільськогосподарське, технічних, фінансових і кредитних ризиків, автотранспортне, морське, авіаційне, майна і відповідальності громадян тощо.

У зв'язку з відмінностями в об'єктах страхування усю сукупність страхових відносин можна розділити на п'ять галузей: *майнове, соціальне, особисте, страхування відповідальності, страхування підприємницьких ризиків*.

У *майновому страхуванні* об'єктом страхування виступають матеріальні цінності; у *соціальному* – рівень прибутків громадянина, в *особистому* – його життя, здоров'я і працездатність. Соціальне й особисте страхування можуть бути поєднані і в більш крупну галузь – *страхування сімейних прибутків*. Якщо у зв'язку з наслідками певних подій рівень сімейних прибутків знижується, то на допомогу приходить страхування. При *страхуванні відповідальності* в якості об'єктів виступає обов'язок страховальників виконувати договірні умови по поставкам продукції, погашенню заборгованості кредиторам або відшкодуванню матеріальної й іншої шкоди, якщо вони були нанесені іншим особам. Наприклад, якщо при автомобільній аварії власник засобу транспорту завдав шкоди майну і здоров'ю іншої особи, то в силу чинного цивільного законодавства про відшкодування шкоди він зобов'язаний сплатити відповідні витрати потерпілому. При страхуванні відповідальності відшкодування збитків проводить страхова організація. Такий же порядок прийнятий під час страхування відповідальності з погашення заборгованості. Об'єктом *страхування підприємницьких ризиків* є ризик неотримання прибутку або утворення збитку.

Названі галузі страхування відіграють суттєву роль у забезпеченні безперервності суспільного виробництва. Вони можуть охоплювати необхідним страховим захистом усі ланки народного господарства і життєвий рівень населення.

Поділ страхування на п'ять галузей ще не дозволяє виявити ті конкретні страхові інтереси підприємств, організацій чи громадян, залежно від

яких проводиться страхування. Для конкретизації цих інтересів необхідна деталізація у складі галузей різноманітних *підгалузей і видів страхування*.

Залежно від форм власності і категорій страхувальників майнове страхування ділиться на декілька підгалузей: страхування майна державних підприємств, колгоспів, радгоспів, орендарів, кооперативних і громадських організацій, майна громадян.

Конкретними видами майнового страхування є, наприклад, страхування будівель, тварин, домашнього майна, засобів транспорту, врожаю сільськогосподарських культур у різноманітних категоріях господарств.

Соціальне страхування включає страхування соціальної допомоги, пенсій, пільг; особисте страхування життя і страхування від нещасних випадків.

Основними видами страхування цивільної відповідальності виступають: страхування заборгованості і страхування на випадок відшкодування шкоди.

Підгалузями страхування підприємницьких ризиків є різноманітні сфери комерційної діяльності: виробнича, брокерська, маклерська, банківська, біржова й інша діяльність по здобуттю доходів або прибутків.

Видами страхування підприємницького ризику є морське та авіаційне страхування; страхування ризиків по новій техніці і технології; страхування біржових операцій, страхування від втрат через коливання валютних курсів; страхування від інфляції тощо.

Об'єктом страхування може виступати і відповідальність організацій або громадян, пов'язана з можливістю нанесення ними шкоди іншим особам або іншими зобов'язанням.

Однією із форм розвитку страхування, направлених на підвищення стабільності самих страховиків, є перестраховання. Наприклад, у випадку, коли на страхування приймається майно великого підприємства, вартість якого набагато перевищує кошти страховика, для забезпечення гарантій страхових виплат вдаються до співстрахування або перестраховання.

Співстрахування полягає у тому, що група страхових компаній ділять між собою в обумовлених частинах і страхову премію, і відповідаль-

ність щодо відшкодування витрат від страхових подій.

Перестраховування є системою економічних відносин, за яких страховик передає іншим страховикам частину відповідальності з взятих на себе ризиків для створення збалансованого страхового портфелю, забезпечення фінансової стабільності і рентабельності страхових операцій. Угоду перестраховування укладають дві сторони: страхове товариство, яке передає ризик, і страхове товариство, що приймає ризик на свою відповідальність. Головна функція перестраховування полягає в скороченні ризику страхувальника і компенсації коливань у страхових виплатах, що неодмінно виникають і можуть підірвати фінансове становище страховика.

Розподіл ризиків між страховими компаніями – складне економічне завдання, що вирішується на основі теорії вірогідності для установлення схеми перестраховування.

Враховуючи специфіку страхування як стратегічного фактора розвитку ринкової економіки, необхідно створювати сприятливі умови для розвитку страхового ринку і забезпечувати його інтеграцію до світового економічного простору.

11.4 НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТРАХОВОЇ СПРАВИ ЯК ЗАСОБУ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Розвиток ринкових відносин поступово приводить до розуміння того, що без страхування ніхто не створить гарантій стійкого становища суб'єктів підприємницької діяльності і населення.

За останні роки в Україні сформовано страховий ринок, значно розширено спектр страхових послуг, що надаються страховими компаніями. На сьогодні в Україні діють близько 300 страхових компаній, 1500 філій і представництв, близько 50 страхових брокерів, чисельна армія страхових агентів. Зроблені перші кроки до інтеграції України в міжнародний страховий бізнес.

Однак, за експертними оцінками спеціалістів, сьогодні в Україні застраховано лише близько 10 % ризиків, тоді як у більшості країн цей

показник становить біля 90-95 %.

Основними проблемами розвитку страхового ринку в Україні залишається нерозвиненість і недосконалість таких видів страхування як страхування життя, пенсійне і медичне страхування, відсутність економічної стабільності, сталого зростання виробництва, неплатоспроможність населення і дефіцит фінансових ресурсів, інфляція.

Метою державної політики повинно стати створення привабливого і доступного для страхувальників ринку страхових послуг, впровадження в Україні перевірених світовою практикою форм і видів страхування, збільшення його впливу на процеси перерозподілу валового внутрішнього продукту, перетворення страхування в ефективну складову частину соціального захисту населення.

Важливим кроком щодо розвитку страхового ринку стала постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку страхового ринку України на 2001-2004 роки” від 2.02.2001 р. № 98.

Пріоритетами державної політики щодо розвитку страхового ринку визначено:

- розвиток соціально значущих видів страхування;
- підвищення фінансової надійності страховиків;
- відновлення довіри до страхової галузі;
- розвиток інвестиційної діяльності страхових компаній;
- стимулювання страхових компаній до збільшення страхової (перестраховальної) діяльності за кордоном;
- узгодження правових норм вітчизняного страхового ринку із світовими стандартами.

11.5 РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ВИДІВ СТРАХУВАННЯ

На соціальний захист населення держава щороку витрачає близько 20-25 % бюджетних коштів. При цьому збільшується заборгованість із соціальних виплат і не забезпечується в належній мірі їх адресність. Втрати в сімейних прибутках, викликаних непрацездатністю громадян у період

хвороби, інвалідності, лікування після травмування від нещасного випадку, у зв'язку з досягненням похилого (пенсійного) віку, із настанням смерті годувальника або іншого члена родини, спричиняють за собою значні витрати усього суспільства. Тому страховий захист цих прибутків здійснюється в першу чергу шляхом організації *соціального страхування* за рахунок суспільства. Рівень відповідних допомог і пенсій залежить від фінансових можливостей держави на кожному етапі розвитку суспільства. Воно прагне підтримувати за допомогою соціального страхування певний, мінімально можливий життєвий рівень сімей, що постраждали, шляхом повного або часткового відшкодування втрат у їхніх прибутках. Для того, щоб громадяни мали можливість додатково до державних виплат і пільг по соціальному страхуванню достойно забезпечити свої соціальні потреби, широко проводиться *особисте страхування*, страхові внески по якому здійснюються за рахунок сімейних прибутків.

По особистому страхуванню, як і по соціальному, не відбувається відшкодування матеріального збитку, як у майновому страхуванні, а надається грошова допомога громадянам і їхнім сім'ям, що дозволяє цілком або частково перебороти втрати в прибутках у зв'язку з утратою здоров'я застрахованою особою або настанням смерті члена родини. Особливе місце в особистому страхуванні займає страхування на дожиття, що сприяє організації сімейних заощаджень населення з метою зміцнення досягнутого статку сім'ї. По страхуванню на дожиття грошова допомога надається в зв'язку з дожиттям застрахованого до обумовленого терміну, віку або обговореної події.

Протягом 1999-2001 років Верховною Радою України були прийняті закони “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійних захворювань, які спричиняють втрату працездатності” (23.09.1999); “Про загальнообов’язкове державне страхування на випадок безробіття” (2.03.2000); “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням” (18.01.2001).

Таким чином, в Україні створено чітку систему загальнообов'язкового державного соціального страхування, яка базується на вимогах Європейського кодексу соціального забезпечення (1964 р.) та Рекомендації Міжнародної організації праці №67 (1944 р.).

Основними джерелами фінансового забезпечення загальнообов'язкового державного соціального страхування в цих законодавчих документах визначені страхові внески роботодавців та застрахованих осіб. З переходом до ринкових відносин дедалі очевиднішою стає необхідність безпосередньої участі працівників у фінансуванні фондів соціального страхування, що дає їм можливість безпосередньо впливати на рівень свого соціального захисту у разі настання страхового випадку.

Реформування системи соціального страхування передбачає, поряд із вдосконаленням механізмів його запровадження, розвиток добровільного страхування, що дасть змогу мобілізувати особисті грошові заощадження громадян, використати їх у національній економіці й забезпечити належний рівень соціального захисту населення.

З цією метою необхідно підвищити фінансову надійність страховиків та гарантії відповідальності страхових брокерів; відновити довіру до страхової галузі; стимулювати розвиток інвестиційної діяльності страхових компаній.

На сьогодні відношення середньої пенсії до середньої заробітної плати становить 32-34%. Якщо не приймати ніяких заходів, то у зв'язку із збільшенням числа пенсіонерів воно становитиме 25-30 %.

Проектами законів України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавне пенсійне забезпечення” започатковані основні напрямки реформи пенсійної системи. Цими документами встановлені основні завдання та цілі пенсійної реформи, а саме:

- підвищити рівень життя пенсіонерів;
- встановити залежність розмірів пенсій від величини заробітку і трудового стажу;
- забезпечити фінансову стабільність пенсійної системи;
- заохотити громадян до заощадження коштів на старість;

– створити ефективну і більш дієву систему пенсійного забезпечення.

Уряд пропонує шляхи поступового запровадження трьох рівнів пенсійної системи:

- 1) перший рівень – солідарна система;
- 2) другий рівень – загальнообов’язкова накопичувальна система;
- 3) третій рівень – добровільна недержавна система пенсійних заощаджень.

Перший рівень пенсійної системи становитиме собою солідарну систему пенсійних виплат, внески до якої сплачуватимуться усіма працюючими громадянами країни та їх роботодавцями. За рахунок цих коштів будуть виплачуватись страхові пенсії та встановлюватиметься мінімальний рівень пенсійних виплат пенсіонерам. Запроваджується нова формула нарахування пенсій, що передбачає врахування заробітку при визначенні пенсій на підставі даних персоніфікованого обліку внесків до Пенсійного фонду, а також даних про заробіток і стаж працівників. Зберігається право виходу на пенсію з 55 і 60 років. У разі відстрочки виходу на пенсію підвищується розмір пенсії. Таке вирішення питання буде особистою справою кожного громадянина. Таким чином, чим триваліший період сплати внесків і вищий заробіток, з якого сплачувались внески, тим більша пенсія. Особам, які будуть мати малий страховий стаж та/або невеликий розмір заробітку, з якого сплачувались пенсійні страхові внески, передбачається надання цільової соціальної допомоги, що дозволить забезпечити їх доходи на рівні мінімальних соціальних стандартів в Україні. Якщо пенсійні внески не сплачувались зовсім, громадянин може розраховувати лише на соціальні допомогу.

Передбачається запровадити управління пенсійним фондом України на основі паритетного представництва сторін соціального партнерства: повноважних представників держави, роботодавців та найманих працівників.

Створення другого рівня пенсійної системи означатиме запровадження в нашій країні системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного страхування. Суть такої системи полягатиме в організації

обов'язкових індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунків. Управління пенсійними коштами здійснюватимуть компанії з управління активами, для яких ця діяльність стане професійною і буде ліцензуватись і надаватись на конкурсній (тендерній) основі. При інвестуванні пенсійних активів компанії будуть діяти за вимогами закону щодо напрямків, типу ринків, на яких можна буде здійснювати операції, та вимогами щодо диверсифікації ризиків інвестиційних вкладень. Безпосереднє зберігання пенсійних активів буде здійснювати банківська установа, яка також буде обиратись на конкурсній основі. Громадяни зможуть користуватись коштами індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунків при досягненні пенсійного віку або раніше цього терміну у випадках, передбачених законом (наприклад, у випадку інвалідності). Виплати з накопичувального фонду будуть здійснюватися додатково до виплат із солідарної системи.

Введення другого рівня пенсійного страхування дозволить:

- збільшити загальний рівень пенсійних виплат завдяки отриманню інвестиційного доходу;
- посилити залежність розміру пенсії від трудового вкладу особи і зацікавленість громадян та їх роботодавців у сплаті пенсійних внесків;
- зменшити податковий тиск на фонд оплати праці шляхом перерахування із заробітку працівника обов'язкових пенсійних внесків до накопичувального фонду;
- родичам застрахованої особи успадковувати кошти, обліковані на персональному пенсійному накопичувальному рахунку;
- створити потужне джерело інвестиційних ресурсів для зростання національної економіки;
- розподілити ризики виплати низьких розмірів пенсій між першим та другим рівнем пенсійної системи і, таким чином, захистити майбутніх пенсіонерів від негативних демографічних тенденцій.

Законопроект про пенсійну реформу також передбачається, що починаючи з 2018 року, громадянам буде надане право, у разі їх бажання, перевести їх обов'язкові пенсійні заощадження з державного Накопичувального фонду до обраного ними недержавного фонду (тобто на третій

рівень). Це дозволить застрахованим особам самостійно вирішувати, яка інвестиційна політика є найбільш прийнятною для інвестування їх пенсійних заощаджень.

Третій рівень пенсійного забезпечення передбачено створювати у вигляді системи добровільного недержавного пенсійного страхування за пенсійними схемами з визначеними заздалегідь внесками. Основу такої системи будуть становити недержавні пенсійні фонди, які за типами поділятимуться на відкриті, корпоративні та професійні.

Відкриті пенсійні фонди будуть створюватися юридичними особами. Їх учасниками стануть громадяни, які здійснюватимуть туди добровільні пенсійні внески.

Корпоративні пенсійні фонди будуть створюватись роботодавцями, і учасниками таких фондів будуть громадяни, що знаходяться у трудових відносинах з роботодавцями. При створенні корпоративних пенсійних фондів роботодавці братимуть на себе безумовне зобов'язання сплачувати додаткові пенсійні внески на користь своїх працівників.

Професійні пенсійні фонди створюватимуться об'єднаннями громадян або юридичних осіб за професійною ознакою. Однією із форм заощаджень у межах третього рівня може стати відкриття пенсійних депозитних рахунків у банківських установах чи страхових організаціях за ініціативою окремої особи.

Передбачається, що для роботодавців, які мають шкідливі умови виробництва, поступово стане обов'язковим відрахування у професійні або корпоративні пенсійні фонди на користь своїх працівників.

Внески до недержавних пенсійних фондів як з боку працівників, так і їх роботодавців, а також отриманий на них інвестиційний дохід, будуть користуватися податковими пільгами. Розмір виплат з недержавних пенсійних фондів залежатиме від розміру страхових внесків, терміну, протягом якого ці внески накопичувалися, та розміру отриманого на них інвестиційного доходу.

Характеристика змішаної пенсійної системи, яка пропонується, наведена у таблиці 11.1.

Таблиця 11.1 – Співвідношення пенсії до середнього заробітку в системі, що пропонується

Рівень системи	
1 Солідарна система	32 %
2 Обов'язкова накопичувальна система	20 %
Разом на двох рівнях	52 %
3 Добровільна накопичувальна система	30 %
Разом на трьох рівнях	82 %

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. У чому полягає необхідність страхових послуг і їх споживча вартість?
2. Яке місце займає страхування у системі державних фінансових відносин?
3. Охарактеризуйте макроекономічні функції страхування.
4. Що таке страховий тариф і від яких чинників він залежить?
5. Які галузі і види страхових послуг Вам відомі? Які страхові компанії функціонують на території Харківської області?
6. Які чинники заважають розвитку страхового ринку в Україні?
7. Охарактеризуйте заходи з вдосконалення страхових послуг в Україні.

ДОДАТКИ

1 ТЕСТИ

1 Функції держави за умов перехідної економіки

- 1.1 забезпечення повної зайнятості
- 1.2 прискорення темпів економічного росту
- 1.3 досягнення економічної безпеки
- 1.4 структурна перебудова економіки
- 1.5 інші (доповнити)

2 Ступінь втручання держави в суспільно-економічне життя найповніше характеризується показником

- 2.1 доходів державного бюджету на душу населення
- 2.2 відношенням видатків державного бюджету до внутрішнього валового продукту (ВВП)

3 Економічні функції державного бюджету

- 3.1 формування конкурентного ринкового середовища
- 3.2 структурна перебудова економіки
- 3.3 сприяння виходу вітчизняних товаровиробників на зовнішні ринки
- 3.4 забезпечення соціальних гарантій населенню
- 3.5 виконання зобов'язань з виплати державного боргу
- 3.6 усе разом взяте

4 В яких галузях економіки найчастіше представлений державний сектор?

- 4.1 у роздрібній торгівлі
- 4.2 в інфраструктурі
- 4.3 в громадському харчуванні
- 4.4 у сільському господарстві
- 4.5 в легкій промисловості
- 4.6 в фундаментальних науково-дослідних роботах
- 4.7 в других галузях (вказіть, у яких)

5 Задачі територіального регулювання економіки полягають в

- 5.1 забезпеченні ефективної територіальної спеціалізації
- 5.2 скороченні безробіття і підвищенні рівня життя населення в регіоні
- 5.3 вирівнюванні економічного розвитку регіонів
- 5.4 захисті навколишнього середовища

6 Зовнішньоекономічні обмеження при розробці державного бюджету

- 6.1 експортні можливості
- 6.2 імпорتنі можливості
- 6.3 граничний рівень зовнішнього державного боргу
- 6.4 інші (зазначити)

7 Внутрішні обмеження при розробці державного бюджету

- 7.1 прогнозований обсяг внутрішнього валового продукту, ВВП
- 7.2 граничний рівень податкового тягаря
- 7.3 рівень доходів населення
- 7.4 рівень гарантій соціального захисту населення
- 7.5 інші (зазначити)

8 Зазначте три головних джерела формування доходів державного бюджету України

- 8.1 податок на власників транспортних засобів
- 8.2 податок на додану вартість, ПДВ
- 8.3 мито
- 8.4 збори в фонди соціального страхування
- 8.5 податок на прибуток
- 8.6 прибутковий податок з громадян
- 8.7 надходження від приватизації державного майна

9 Вкажіть у порядку значимості три головних джерела формування кошика доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні суми міжбюджетних трансфертів

- 9.1 податок на додану вартість, ПДВ
- 9.2 прибутковий податок з громадян

- 9.3 міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції)
- 9.4 плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності
- 9.5 єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва
- 9.6 державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам
- 9.7 плата за землю
- 9.8 інші (зазначте)

10 Які чинники враховуються при визначенні суми міжбюджетних трансфертів

- 10.1 фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них
- 10.2 кількість мешканців та кількість споживачів соціальних благ
- 10.3 індекс відносної податкової спроможності відповідного міста чи району
- 10.4 коефіцієнти вирівнювання
- 10.5 фактичне виконання місцевих бюджетів за три останніх роки
- 10.6 інші (зазначити)

11 Виділіть за порядком значимості чотири головних групи видатків державного бюджету України

- 11.1 державне управління
- 11.2 соціальний захист і соціальне забезпечення населення
- 11.3 освіта
- 11.4 промисловість і енергетика
- 11.5 обслуговування державного боргу
- 11.6 правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави
- 11.7 фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу

12 Що таке бюджетний дефіцит/ профіцит?

- 12.1 різниця між плановими і фактичними доходами бюджету
- 12.1 різниця між сумарними видатками і доходами бюджету
- 12.1 кошти, недостатні для того, щоб розплатитися з боргами

12.1 проценти за кредит, наданий уряду

13 Що таке державний борг?

13.1 витрати на оборону

13.2 накопичений за попередні роки сумарний дефіцит державного бюджету

13.3 поточні зобов'язання з обслуговування державного боргу

13.4 державні цінні папери

13.5 сума майбутніх виплат іноземним інвесторам

14 Знайдіть правильне визначення поняття “податкова система”

14.1 сукупність податків і зборів, що їх визначає держава

14.2 сукупність загальнодержавних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, форм, методів та принципів їх встановлення, зміни й скасування

14.3 сукупність обов'язкових платежів до бюджетів різних рівнів, а також до державних цільових фондів, що стягуються в установленому законом порядку

15 У якому з елементів оподаткування найбільше виявляється регулююча функція податків

15.1 визначення об'єкта оподаткування

15.2 визначення джерела сплати податку

15.3 встановлення величини ставки податку

15.4 терміни сплати податку

15.5 надання податкових пільг

16 Яке головне призначення місцевих податків і зборів?

16.1 регулювання розвитку промисловості та послуг на місцевому рівні

16.2 підтримка вітчизняних виробників

16.3 наповнення дохідної частини місцевих бюджетів

16.4 підвищення якості комунальних послуг

16.5 розвиток місцевої інфраструктури

2 ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Варіант 1

1 Якими фінансовими ресурсами розпоряджається держава? Яким чином впливає рівень централізації фінансових ресурсів на макроекономічні показники?

2 Проаналізуйте питому вагу міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за останні три-п'ять років.

Варіант 2

1 В яких галузях економіки приймає участь держава? Що таке “вади ринку”?

2 Проаналізуйте структуру видатків місцевих бюджетів України за останні три роки за наступними групами: правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист та соціальне забезпечення населення; житлово-комунальне господарство.

Варіант 3

1 За якими принципами і на основі якого законодавства діють бюджетна система й бюджетний устрій України?

2 Визначте значення ВВП на одного жителя України. Охарактеризуйте положення України серед інших країн з транзитивною економікою.

Варіант 4

1 Розкрийте поняття державного бюджету як економічної, правової категорії та за матеріальним змістом

2 Розрахуйте обсяг дефіциту місцевого бюджету, що треба компенсувати за рахунок внутрішніх ресурсів, якщо відомо: витрати місцевого бюджету становлять 650 млн грн; сума регульованих доходів 180 млн грн; субвенції до бюджету розвитку дорівнюють 110 млн грн; дотації вирівнювання покривають 40 % дефіциту місцевого бюджету.

Варіант 5

1 Зазначте політичні, соціальні, економічні функції державного бюджету

2 Проаналізуйте динаміку ВВП і державних інвестицій на розвиток економіки за останні три-п'ять років. Прокоментуйте результати.

Варіант 6

- 1 Для чого потрібна бюджетна класифікація та як вона побудована?
- 2 Визначте за останні три-п'ять років питому вагу місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України. Прокоментуйте результати, використовуючи досвід інших країн з транзитивною економікою

Варіант 7

- 1 Що таке бюджетний процес? Із яких стадій він складається? Які органи влади беруть участь у бюджетному процесі?
- 2 Проаналізуйте ланцюгові індекси зміни ВВП і середньорічні відсотки зміни ВВП за останні три-п'ять років. Охарактеризуйте становище України серед інших країн з транзитивною економікою.

Варіант 8

- 1 Як визначаються цілі, зовнішні та внутрішні обмеження при розробці бюджетної політики?
- 2 Визначте за три останні роки питому вагу виплат з обслуговування державного боргу у податкових надходженнях до бюджету. Прокоментуйте результати

Варіант 9

- 1 На яких вихідних даних ґрунтується процес розробки бюджетної політики? У якому документі формулюється бюджетна політика на поточний рік?
- 2 Проаналізуйте питому вагу податку на додану вартість у доходах консолідованого бюджету. Які види податків переважають у країнах з розвиненою економікою: прямі чи непрямі?

Варіант 10

- 1 Що таке дефіцит, первинний і вторинний профіцит та які наукові концепції їх пояснюють?
- 2 Визначте питому вагу видатків зведеного бюджету України відносно ВВП. Прокоментуйте результати, використовуючи закон Вагнера.

Варіант 11

- 1 Зазначте способи компенсації дефіциту державного бюджету та їх наслідки

2 Проаналізуйте видатки на душу населення в розрізі областей України за останні три роки. Чи є, на Вашу думку, справедливим співвідношення між мінімальним і максимальним рівнем забезпечення на одного жителя за видатками місцевих бюджетів окремих областей? Які критерії справедливості Ви берете за основу?

Варіант 12

1 Охарактеризуйте склад і методи визначення основних показників аналізу доходної частини зведеного бюджету України.

2 Проаналізуйте динаміку надходжень від акцизного збору у податкових надходженнях до бюджету України. Проаналізуйте результати.

Варіант 13

1 Охарактеризуйте склад і методи визначення показників аналізу видаткової частини державного бюджету України.

2 Проаналізуйте вплив дефіциту державного бюджету минулого року, дефіциту торговельного балансу за минуле десятиріччя і темпів інфляції за минуле десятиріччя на величину довгострокової процентної ставки.

Варіант 14

1 У чому полягають проблеми автономії та незалежності місцевих бюджетів?

2 Визначте питому вагу податку на прибуток підприємств у податкових надходженнях до консолідованого бюджету України за останні три-п'ять років. Прокоментуйте результати.

Варіант 15

1 Зазначте основні завдання і методи територіального регулювання економіки в Україні.

2 Охарактеризуйте структуру і динаміку видатків державного бюджету України за останніх три роки за такими напрямками: промисловість та енергетика; державне управління; охорона здоров'я; освіта; обслуговування державного боргу; соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Прокоментуйте результати.

Варіант 16

1 Якими показниками, обмеженнями і наслідками характеризується динаміка зовнішнього державного боргу України?

2 Дайте порівняльну характеристику податкових надходжень до державного бюджету України за останні три роки за такими їх видами: податок на прибуток підприємств; податок на доходи громадян; ПДВ; акцизний податок.

Варіант 17

1 Що спільного і які відмінні ознаки державного й комерційного кредиту? Зазначте основні види державного кредиту.

2 Проаналізуйте загальні надходження до зведеного бюджету України як відсоток від ВВП за останні три-п'ять років.

3 ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Фінансова система і фінансові ресурси держави.
2. Склад і зміст державних фінансів України.
3. Державні фінанси у системі макроекономічного регулювання.
4. Стратегія економічної і соціальної політики України.
5. Бюджетна політика за умов конверсії економіки в Україні.
6. Роль Бюджетного кодексу в організації бюджетного процесу в Україні.
7. Закордонний досвід організації бюджетного процесу.
8. Методичні основи розробки державного бюджету.
9. Аналіз виконання державного бюджету.
10. Державні видатки як інструмент соціально-економічної політики.
11. Концепція дефіциту державного бюджету: причини, наслідки, джерела покриття.
12. Реформування системи міжбюджетних відносин в Україні.
13. Закордонний досвід забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування.
14. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення місцевих бюджетів в Україні.
15. Джерела формування доходів місцевих бюджетів і шляхи їх стабілізації.
16. Розмежування видаткових повноважень місцевих бюджетів і їх фінансове забезпечення.

17. Становлення системи регіонального регулювання економіки в Україні.
18. Зовнішні запозичення в системі чинників економічного розвитку України.
19. Управління внутрішнім державним боргом в Україні.
20. Теорія і практика використання державних гарантій за умов транзитивної економіки.
21. Державна податкова політика і система податків.
22. Шляхи вдосконалення податкової політики. Основні засади та принципи побудови Податкового кодексу України.
23. Регулюючі функції і значення прибуткового оподаткування.
24. Податки на споживання в системі доходів бюджету.
25. Реформування системи прибуткового оподаткування громадян.
26. Вплив бюджетно-податкової політики на макроекономічну рівновагу.
27. Моделі бюджетно-податкової політики.
28. Механізми створення і функціонування вільних економічних зон і спеціальних режимів інвестиційної діяльності.
29. Прибутковий податок з громадян, його регулюючі функції, особливості оподаткування і значення в формуванні доходів бюджету.
30. Реформування прибуткового оподаткування в закордонних країнах.
31. Ефективність функціонування державного сектору економіки в Україні.
32. Бюджетні інвестиції та їх ефективність.
33. Основи фінансування заходів з соціального захисту населення за умов ринкової економіки.
34. Основні напрямки і форми забезпечення державних соціальних гарантій за умов ринкової економіки.
35. Реформи у системі надання медичних послуг та їх фінансування
36. Формування системи соціального захисту в Україні.
37. Економічна необхідність і макроекономічні функції страхування за умов ринкової економіки.
38. Класифікація страхових послуг і проблеми їх удосконалення.
39. Необхідність і методи контролю зі сторони держави за реалізацією страхових послуг.

4 ПЛАНИ СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ

ПЛАН 1

семінарських занять на тему: “Зміст і функції державних фінансів”

- 1 Суть, призначення і місце фінансів в економічній системі держави
- 2 Еволюція теорії державних фінансів
- 3 Форми й методи участі держави в соціально-економічному житті за умов трансформації економіки
- 4 Фінансова система й фінансова політика
- 5 Фінансові ресурси держави

Контрольні запитання

1. Визначте поняття “фінанси”. У чому полягає взаємозв’язок і різниця між фінансами і грошима?
2. Які грошові відносини називають фінансовими відносинами?
3. Яку роль відіграють фінанси у розширеному відтворенні?
4. Яким основним показником характеризується ступінь втручання держави в суспільне життя країни. Впливом яких чинників пояснюється дія закону Вагнера?
5. Що таке “вади ринку”? Як використовується оптимізація по Парето і принцип компенсації за Хіксом-Калдором в теорії державних фінансів?
6. Зазначте основні фінансові теорії, які використовувались у ході конверсії національної економіки
7. Охарактеризуйте ланки фінансової системи держави
8. Якими фінансовими ресурсами розпоряджається держава? Від чого залежить рівень централізації фінансових ресурсів?

ПЛАН №2

семінарських занять на тему: “Бюджетна система і бюджетний устрій України. Бюджетний процес”

1. Бюджетна система, її принципи і бюджетний устрій України
2. Бюджетна класифікація
3. Бюджетний процес і його учасники
4. Характеристика показників доходної частини бюджету

5. Характеристика показників видаткової частини бюджету
6. Бюджетний дефіцит, методи компенсації дефіциту бюджету і їх наслідки
7. Складання проекту державного бюджету України
8. Розгляд та прийняття державного бюджету України
9. Виконання державного бюджету України
10. Методична база розробки бюджетів у системі фінансового планування

Контрольні запитання

1. Наведіть приклади застосування основних принципів побудови бюджетної системи України
2. Для чого потрібна бюджетна класифікація, які групування вона містить?
3. В чому полягає суть і призначення державного бюджету?
4. Які цілі, критерії і обмеження бюджетної політики? У якому документі формулюється бюджетна політика?
5. З яких етапів складається бюджетний процес? Хто розробляє проект державного бюджету?
6. Охарактеризуйте зміст процедур розгляду і затвердження державного бюджету
7. Дайте характеристику доходної частини державного бюджету за останні три роки
8. Охарактеризуйте поняття та принципи бюджетного фінансування
9. Поняття кошторисно-бюджетного фінансування, принципи, об'єкти фінансування
10. Особливості фінансування державного сектора економіки в умовах переходу до ринку
11. Як змінювалась структура видаткової частини державного бюджету за останні три роки?

ПЛАН № 3

семінарських занять на тему: “Місцеві бюджети. Організація міжбюджетних відносин”

1. Місцеві бюджети. Надходження та витрати місцевих бюджетів
2. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення місцевих бюджетів

- 3 Закордонний досвід забезпечення фінансової автономії місцевих бюджетів
- 4 Міжбюджетні відносини
- 5 Розмежування видатків між бюджетами
- 6 Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу між бюджетних трансфертів
- 7 Міжбюджетні трансфerti

Контрольні запитання

- 1 Що таке регіональні фінанси й для чого вони потрібні?
- 2 Охарактеризуйте структуру надходжень місцевих бюджетів
- 3 Які видаткові повноваження закріплені за місцевими бюджетами?
- 4 На яких принципах ґрунтуються міжбюджетні відносини в країнах з ринковою економікою?
- 5 У чому полягають проблеми забезпечення автономії та незалежності місцевих бюджетів в Україні?
- 6 Чи є, на Вашу думку, справедливим співвідношення між максимальним і мінімальним рівнем забезпеченості на одного жителя по видаткам місцевих бюджетів? Які критерії справедливості Ви приймаєте за основу?

ПЛАН №4

семінарських занять на тему: “Податкова система України й розвинених зарубіжних країн. Особливості визначення й сплати окремих видів податків”

- 1 Податки: природа й функції. Податкова система й податкова політика
- 2 Вплив бюджетно-податкової політики на макроекономічну рівновагу
- 3 Податок на прибуток підприємств, його регулюючі функції і значення в стимулюванні ділової та інвестиційної активності
- 4 Прибутковий податок з громадян. Напрямки реформування оподаткування доходів громадян
- 5 Податки на споживання: ПДВ і акцизний податок
- 6 Місцеві податки і збори. Напрямки реформування місцевих податків як фінансової бази місцевих бюджетів

7 Досвід впровадження податкових реформ за кордоном. Основні засади та принципи побудови Податкового кодексу України

Контрольні запитання

- 1 Поняття податків, їх роль у формуванні доходної частини бюджету.
- 2 На яких принципах будується система оподаткування в Україні. Якими законами й нормативно-правовими актами регулюється функціонування податкової системи?
- 3 Які елементи входять до складу податкового механізму?
- 4 Як впливає бюджетно-податкова політика на макроекономічні рівновагу?
- 5 У чому полягають переваги й недоліки прямих і непрямих податків?
- 6 У чому полягають особливості обчислення і стягнення місцевих податків і зборів?
- 7 Який основний зміст податкових реформ, впроваджених у розвинених країнах світу у кінці восьмидесятих років? Основні напрямки і проблеми впровадження податкової реформи в Україні.

ПЛАН №5

семінарських занять на тему: “Спеціальні цільові фонди
ринкової економіки”

- 1 Призначення й види спеціальних цільових фондів. Значення спеціальних цільових фондів у фінансових системах зарубіжних країн
- 2 Фонд розвитку паливно-енергетичного комплексу
- 3 Пенсійний фонд. Основні напрямки реформування пенсійної системи в Україні
- 4 Фонд сприяння зайнятості населення
- 5 Фонд охорони навколишнього природного середовища

Контрольні запитання

- 1 У чому полягають функції і методи мобілізації спеціальних цільових фондів ринкової економіки?
- 2 Які види спеціальних цільових фондів створюються у країнах з ринковою економікою?

3 Що таке Державний фонд зайнятості населення, які джерела його формування і цільове призначення?

4 Яке цільове призначення фонду охорони навколишнього природного середовища і джерела його формування?

5 Поясніть порядок формування Державного дорожнього фонду.

6 Які спеціальні цільові фонди мають право створювати органи місцевого самоврядування?

7 Які цільові фонди створюються у формі резервів державного бюджету?

ПЛАН №6

семінарських занять на тему: “Соціальна політика і соціальне забезпечення за умов ринкової економіки”

1 Функції, сектори і інструменти соціальної політики.

2 Концептуальні принципи фінансування заходів з соціального страхування населення за умов ринкової економіки.

3 Програми допомоги малозабезпеченим і страхування від безробіття.

4 Державна допомога сім'ям з дітьми і сімейна політика.

5 Сучасні проблеми і шляхи вдосконалення соціальної політики.

Контрольні запитання

1 Охарактеризуйте поняття, функції і об'єкти соціальної політики. Від чого залежить склад і рівень соціальних гарантій населенню?

2 За рахунок яких джерел здійснюється фінансування заходів з соціального захисту населення?

3 В чому полягає взаємозв'язок соціальної допомоги, державного і приватного страхування?

4 Від яких ризиків захищає соціальне страхування?

5 Які пенсійні системи діють на Заході?

6 Які програми допомоги при виробничих травмах і страхуванні здоров'я існують в Україні і за кордоном?

7 Дайте характеристику програм і джерел їх фінансування для малозабезпечених і пільгових категорій населення.

5 ТЕМИ КОНТРОЛЬНИХ РОБІТ ДЛЯ СТУДЕНТІВ ЗАОЧНОГО ВІДДІЛЕННЯ

- 1 Суть, призначення і структура державних фінансів.
- 2 Причини, форми й методи участі держави в суспільному житті за умов домінування ринкових відносин.
- 3 Фінансова система держави й фінансові ресурси.
- 4 Органи управління державними фінансами.
- 5 Бюджетна система, її принципи та бюджетний устрій України.
- 6 Бюджетна класифікація.
- 7 Бюджетна політика.
- 8 Бюджетний процес та його учасники.
- 9 Бюджетна політика: цілі, обмеження, методи розробки.
- 10 Складання проекту державного бюджету України.
- 11 Розгляд та прийняття державного бюджету України.
- 12 Характеристика показників доходної частини бюджету України.
- 13 Характеристика показників видаткової частини бюджету України.
- 14 Виконання державного бюджету України.
- 15 Принципи організації міжбюджетних відносин.
- 16 Складання, розгляд, виконання та звітність місцевих бюджетів.
- 17 Проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів.
- 18 Регіональне регулювання економіки.
- 19 Бюджетний дефіцит, показники дефіциту, проблеми й обмеження дефіциту державного бюджету.
- 20 Поняття і значення державного кредиту.
- 21 Державний борг і його показники. Політика управління державним боргом і її наслідки.
- 22 Проблеми й наслідки утворення й обслуговування зовнішнього державного боргу.
- 23 Проблеми управління внутрішнім державним боргом.

- 24 Видатки бюджету на розвиток економіки.
- 25 Видатки державного бюджету на розвиток науки й освіти.
- 26 Порядок фінансування соціально-культурних заходів в умовах переходу до ринку.
- 27 Податки: природа й функції. Податкова система й податкова політика.
- 28 Податок на прибуток, його функціональна спрямованість. Оподаткування прибутку підприємств.
- 29 Прибутковий податок з громадян. Основні напрямки реформування прибуткового оподаткування громадян.
- 30 Податок на добавлену вартість. Акцизний збір.
- 31 Функції, сектори й інструменти соціальної політики за умов ринкової економіки.
- 32 Система пенсійного забезпечення. Шляхи реформування системи пенсійного забезпечення в Україні.
- 33 Програми допомоги малозабезпеченим і страхування від безробіття.
- 34 Економічна сутність і макроекономічні функції страхування.
- 35 Шляхи вдосконалення страхового ринку в Україні.
- 36 Проблеми стабілізації фінансово-економічного становища України за умов конверсії економіки.

Таблиця А1 – Доходи зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

Доходи	1999 рік, ВВП = 127126				2000 рік, ВВП = 162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
Податкові надходження	25345,4	25130,4			29190,7	31342,1			
У тому числі									
Прибутковий податок з громадян	3940,0	4434,4			4942,0	6377,8			
Податок на прибуток	4700,0	6352,5			7109,6	7727,1			
Плата за землю	8302,7	8409,2			10065,8	9437,7			
Акцизний збір із вітчизняних товарів	1962,7	1577,2			1670,6	1798,3			
Акцизний збір з імпортованих товарів	859,9	210,4			400,0	441,3			
Ввізне мито	1587,8	850,1			1649,2	1393,2			
Інші податки	3992,3	3296,5			3353,6	4166,7			
Неподаткові надходження	5594,5	3401,9			9707,9	12010,0			
У тому числі									

Продовження таблиці А1 – Доходи зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

Доходи	1999 рік, ВВП = 127126				2000 рік, ВВП = 162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
Надходження коштів від приватизації державного майна	720,0	821,8			2643,1	2290,4			
Державне мито	414,9	257,5			262,1	268,8			
Надходження частини виручки від реалізації газу як плати за транзит	1616,3	136,8			1005,4	235,5			
Відрахування від надходжень від за транспортування нафти магістральними нафтопроводами	200,0	144,3			230,0	239,9			
Відрахування від плати за транспортування аміаку через територію України аміакопроводами	10,0	11,0			12,5	43,4			

Продовження таблиці А1 – Доходи зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

Доходи	1999 рік, ВВП = 127126				2000 рік, ВВП = 162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
Інші неподаткові надходження	2633,3	2030,5			5554,8	8931,9			
Доходи від операцій з капіталом	412,6	436,0			23,0	68,8			
Цільові фонди	2899,5	3907,6			3401,4	5022,7			
У тому числі									
Збір до Фонду ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення	400,0	283,0			157,9	136,7			
Збір до Фонду сприяння зайнятості населення	739,9	550,8			596,8	731,5			

Продовження таблиці А1 – Доходи зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

Доходи	1999 рік, ВВП = 127126				2000 рік, ВВП = 162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
Збір до Державного інноваційного фонду	739,9	1066,4			1182,9	1671,1			
Відрахування до фонду автомобільних доріг загального користування	1122,0	1790,0				628,1			
Інші фонди	83,6	217,4			1463,8	1855,3			
Разом доходів	34252,0	32876,4			42323,0	48443,7			

Таблиця А2 – Видатки зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

Видатки	1999 рік, ВВП=127126				2000 рік, ВВП=162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Державне управління	1159,0	1486,2			2242,2	3313,0			
Судова влада	132,0	102,8			195,2	200,3			
Міжнародна діяльність	594,5	253,5			722,2	639,7			
Фундаментальні дослідження та сприяння науково-технічному прогресу	511,2	294,9			544,4	711,6			
Національна оборона	1702,8	1557,9			2408,1	2297,8			
Правоохоронна діяльність і гарантування безпеки держави	1708,7	1674,5			2081,9	2791,5			
Освіта	4661,8	4719,5			5976,0	7020,3			
Охорона здоров'я	3927,2	3808,7			4578,7	4862,2			
Соціальний захист і соціальне забезпечення	294,8	4147,1			6157,8	5967,5			

Продовження таблиці А2 – Видатки зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Житлово-комунальне господарство	4304,3	1165,2			461,4	1087,6			
Культура і мистецтво	353,0	410,6			379,8	630,7			
Засоби масової інформації	156,1	165,2			162,8	214,2			
Фізична культура	133,4	204,3			167,3	252,5			
Промисловість та енергетика	2105,7	1879,5			2177,0	2272,1			
Будівництво	1132,5	1565,1			541,1	115,1			
Сільське, лісове господарство, рибальство та мисливство	527,9	538,7			847,0	880,6			
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1165,7	2026,3			1162,4	1852,4			
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	161,5	93,9			487,5	481,8			
Заходи по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	1746,8	1445,5			1812,9	1810,6			

Закінчення таблиці А2 – Видатки зведеного бюджету України за 1999-2000 роки, млн грн

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Охорона навколишнього середовища	85,5	58,3			113,6	123,2			
Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків	137,0	135,3			164,8	164,4			
Поповнення державних запасів та резервів	416,8	397,8			28,7	414,8			
Обслуговування державного боргу	3545,1	3087,3			5957,6	4568,8			
Обслуговування внутрішнього державного боргу	1536,0	1250,7			1854,0	1661,4			
Обслуговування зовнішнього державного боргу	2009,1	1836,6			4103,6	2907,5			
Цільові фонди	825,0	966,2			2060,8	2335,8			
Інші видатки	4048,7	2636,5			891,6	1212,2			
Усього видатків	35492,0	34820,9			42323,0	47279,5			
Перевищення видатків над доходами (дефіцит)									

Таблиця А3 – Доходи місцевих бюджетів України за 1999-2000 роки, млн грн

Доходи	1999 рік, ВВП=127126				2000 рік, ВВП=162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Податкові надходження	9356,1	10962,1			8677,1	11722,0			
у тому числі									
Прибутковий податок з громадян	2771,2	3111,5			4942,0	6377,8			
Податок на прибуток	3382,7	4824,2			1016,6	2082,8			
Плата за землю	1100,0	1090,3			1210,0	1376,7			
Акцизний збір із вітчизняних товарів	598,0	584,3			88,7	150,6			
Інші податки	1504,2	1351,8			1419,8	1734,1			
Неподаткові надходження	461,6	551,6			867,7	1769,8			
у тому числі									
Надходження коштів від приватизації державного майна	45,0	127,8			67,9	215,1			

Закінчення Таблиці А3 – Доходи місцевих бюджетів України за 1999-2000 роки, млн грн

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Державне мито	116,1	88,5			83,0	87,9			
Інші неподаткові надходження	300,5	335,3			716,8	1466,7			
Доходи від операцій з капіталом	0,0	7,2			0,0	23,1			
Цільові фонди	921,2	1631,5			105,8	692,2			
у тому числі									
Фонд охорони навколишнього природного середовища	30,5	48,3			30,5	85,5			
Фонд автомобільних доріг загального користування	890,7	1523,9			0,0	454,6			
Інші фонди	0,0	59,3			75,3	152,0			
Разом доходів	10739,0	13152,5			9650,6	14207,0			
Офіційні трансферти	2426,3	2942,3			4027,9	4415,5			
Усього доходів	13165,2	16094,8			13678,5	18622,5			

Таблиця А4 – Видатки місцевих бюджетів України за 1999-2000 роки, млн грн

Видатки	1999 рік, ВВП=127126				2000 рік, ВВП=162985				Рівень виконання, % до 1999 року
	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	Розрахункові показники	Виконання	Рівень виконання, %	Питома вага у ВВП, %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Державне управління	95,3	493,4			172,3	741,6			
Судова влада	0,0	4,6			0,0	1,3			
Фундаментальні дослідження та сприяння науково-технічному прогресу	0,0	6,5			0,0	9,9			
Національна оборона	2,5	8,4			2,5	7,1			
Правоохоронна діяльність і гарантування безпеки держави	70,3	174,5			81,2	257,1			
Освіта	3180,9	3470,6			3662,5	4323,3			
Охорона здоров'я	3346,6	3449,7			3860,8	4152,0			

Продовження таблиці А4 – Видатки місцевих бюджетів України за 1999-2000 роки, млн грн

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Соціальний захист і соціальне забезпечення	2093,9	2166,4			2430,9	2297,6			
Житлово-комунальне господарство	271,0	1154,3			459,2	1085,1			
Культура і мистецтво	189,0	351,9			232,1	497,8			
Засоби масової інформації	5,1	52,2			5,8	59,4			
Фізична культура і спорт	51,7	132,6			55,9	142,2			
Промисловість та енергетика	0,0	124,5			0,0	2,5			
Будівництво	0,0	728,2			102,1	744,6			
Сільське, лісове господарство, рибальство та мисливство	152,1	218,4			259,4	351,7			

Закінчення таблиці А4 – Видатки місцевих бюджетів України за 1999-2000 роки, млн грн

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	890,7	1736,4			603,9	1211,8			
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	15,5	11,3			21,7	67,7			
Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	0,07	4,3			0,07	4,0			
Попередження і ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій та стихійного лиха	45,2	59,8			43,6	53,0			
Цільові фонди	30,5	120,3			105,8	221,3			
Інші видатки	2342,6	1372,1			304,7	718,3			
Разом видатків	12783,0	15815,8			12404,4	16956,8			
Міжбюджетні трансфери	382,2	258,2			1274,1	1419,0			

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Автономність бюджету – незалежність відповідних органів влади й управління у процесі формування й виконання бюджету даного рівня від органів влади і управління вищого рівня. Засновується на чіткому розмежуванні функцій і повноважень між рівнями адміністративно-територіального поділу. Забезпечується збалансованим розподілом доходів і видатків між бюджетами.

Бюджет автоматичний – автоматичне перенесення бюджету минулого року на новий бюджетний рік у випадку несвоєчасного прийняття нового бюджету.

Бюджет держави – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет державний центральний – основний фонд централізованих грошових коштів держави в цілому, призначений для реалізації функцій, покладених на загальнодержавні органи влади й управління.

Бюджет району в місті – встановлений нормами, затвердженими рішенням районної Ради в місті, план формування і використання районного фонду коштів для забезпечення функцій, які здійснюються органами влади і самоврядування району в місті.

Бюджет села (селища) – встановлений нормами, затвердженими рішенням сільської (селищної) Ради, план формування і використання фонду коштів окремого села (селища) для забезпечення функцій, які здійснюються органом самоврядування села (селища) та його виконавчим комітетом.

Бюджет сільської ради – встановлений нормами, затвердженими рішенням сільської Ради, план формування і використання фонду коштів кількох сіл, що входять до складу однієї сільської Ради, для забезпечення функцій, які здійснюються органом самоврядування та його виконавчим комітетом.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад: сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональ-

ної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна політика – діяльність держави у галузі формування і використання бюджетних коштів, спрямована на підтримання високого рівня зайнятості, стабільної економіки, зростання валового внутрішнього продукту.

Бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, Державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетна установа – орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими.

Бюджетне асигнування – повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду (або у майбутньому).

Бюджетне призначення – повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Бюджетним Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження, що дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне регулювання – діяльність органів законодавчої і виконавчої влади вищого рівня щодо розподілу і перерозподілу доходів та нормування видатків, яка здійснюється з метою збалансування бюджетів нижчого рівня.

Бюджетне субсидування – передача коштів з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня з метою надання фінансової допомоги та фінансування певних програм.

Бюджетний запит – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Бюджетний мультиплікатор — числовий коефіцієнт, що показує, у скільки разів зростуть або скоротяться бюджетні доходи через збільшення або скорочення бюджетних видатків на одну грошову одиницю.

Бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетний розпис – документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації.

Бюджетні інвестиції – вкладання коштів у визначені об'єкти і проекти з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту. Вони є капітальними вкладеннями в розвиток виробництва чи соціальну сферу.

Бюджетні обмеження – фінансові обмеження на витрачання грошових коштів з бюджету, які виражаються в формі гранично допустимих видатків.

Видатки бюджету – кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Якісна ознака видатків характеризує їх суспільне призначення і, в першу чергу, їх розподіл на поточні видатки й видатки розвитку. Співвідношення видатків між окремими групами визначає їх структуру й спрямованість бюджетної політики. Структура інвестицій у розрізі галузей економіки характеризує структурну політику держави. Питомо вага інвестицій і трансфертних платежів у розрізі окремих регіонів країни відображає регіональну політику.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Державний борг (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) – загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує.

Доходи бюджету – це частка централізованих ресурсів держави, які потрібні для виконання нею відповідних функцій: усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти).

Доходи від операцій з капіталом – доходи бюджету у вигляді надходжень від продажу основного капіталу, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів.

Економічна структура видатків бюджетів – групування видатків бюджетів усіх рівнів за їх економічним змістом і цільовим призначенням.

Емісійний дохід – сума перевищення доходів, отриманих державою від емісійних операцій, над витратами по забезпеченню цих операцій. Використовується безпосередньо для покриття бюджетного дефіциту або опосередковано через кредитування держави банківською системою під державні цінні папери.

Єдиний кошторис доходів і видатків – основний документ бюджетної установи та організації, що визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання і поквартальний розподіл бюджетних коштів закладу.

Загальний фонд – доходи бюджету, які не призначені на конкретні цілі, і являються спільними ресурсами бюджету.

Загальнодержавні податки – податки, встановлені вищим органом законодавчої влади і обов'язкові для справляння на всій території держави.

Закріплені доходи – це законодавчо затверджені джерела надходження коштів, що не підлягають передачі бюджету нижчого рівня, або частково закріплені за бюджетом вищого рівня і в певному обсязі підлягають передачі до бюджету нижчого рівня.

Запозичення – операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами.

Збалансований бюджет – бюджет, в якому загальна сума доходів дорівнює загальній сумі видатків.

Збір – безповоротний платіж до бюджету або державного цільового фонду, який має відплатний або компенсаційний характер чи вноситься у зв'язку з наданням державою послуг чи певних прав..

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим – об'єднання Республіканського бюджету та бюджетів районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим.

Зведений бюджет міста – об'єднання міського бюджету та бюджетів районів міста.

Зведений бюджет області – об'єднання обласного бюджету та зведених бюджетів районів і міст обласного підпорядкування.

Зведений бюджет району – об'єднання районного бюджету, бюджетів міст районного підпорядкування, селищ і сіл.

Зведений бюджет України – сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України.

Зовнішній державний борг – сукупна заборгованість держави іноземним державам, банкам, нерезидентам та міжнародним фінансовим організаціям.

Коефіцієнт вирівнювання – коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Контрактні асигнування – виділення коштів під довгострокові урядові замовлення суб'єктам підприємництва.

Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування – податки і збори (обов'язкові платежі), що закріплені Бюджетним Кодексом на по-

стійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошторис – фінансовий документ, в якому в плановому порядку визначаються обсяги коштів на фінансування певних об'єктів, програм і заходів з визначенням їх цільового призначення і розподілом за окремими періодами фінансування.

Кошторисне фінансування – виділення коштів на утримання закладів, установ і організацій, виконання певних програм і реалізацію певних заходів на підставі спеціального фінансового документа – кошторису.

Кредитування на зворотній основі – операції, пов'язані з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операції, пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. До числа методів міжбюджетного регулювання відносяться: власні, закріплені, регулюючі доходи, міжбюджетні трансферти (дотації вирівнювання, субвенції, субсидії).

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Мінімальні соціальні стандарти – це заходи уряду щодо створення всім громадянам країни можливості отримувати деякі види соціальних послуг і мінімальний обсяг соціальних благ, незалежно від їх участі у виробничій діяльності.

Місцеві бюджети становлять: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Місцеві податки і збори – обов'язкові платежі юридичних та фізичних осіб до місцевих бюджетів, встановлення і справляння яких регулюється місцевими органами влади.

Надходження до бюджету – доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування.

Неподаткові надходження – доходи бюджету у вигляді доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, надходжень від штрафів та фінансових санкцій, інших неподаткових надходжень.

Непрямі податки сплачує одна особа, а вносить в бюджет інша. Вони безпосередньо не залежать від доходу чи майнового стану платника. Непрямі податки (податок на додану вартість, акциз, державне мито) є частиною ціни товарів, які реалізуються. Їх підвищення безпосередньо збільшує ціну. За своєю дією непрямі податки є податками на споживання, що стягуються залежно від обсягу придбаних товарів і послуг.

Органи стягнення – податкові, митні та інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень.

Первинний профіцит бюджету – різниця між доходами бюджету за винятком позик і видатками, зменшеними на обслуговування державного боргу. Цей показник використовується для характеристики можливостей скорочення дефіциту бюджету і державного боргу. Досягнення первинного профіциту означає, що частина коштів бюджету використовується для погашення боргів, тобто сума заборгованості зменшується.

Податок – безвідплатний, безповоротний, безумовний, нецільовий платіж, що вноситься до бюджету відповідного рівня на підставі акта Верховної Ради України або місцевого самоврядування. Сплата податків є конституційним обов'язком кожного платника податків.

Податкова система – сукупність загальнодержавних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, форм, методів та принципів їх встановлення, зміни й скасування.

Платіж-погашення зобов'язання, що виникло в поточному або попередніх бюджетних періодах.

Повноваження на майбутні бюджетні зобов'язання – повноваження на взяття бюджетного зобов'язання здійснювати платежі в бюджетному періоді, що настає після закінчення поточного бюджетного періоду.

Податкові надходження – доходи бюджету у вигляді податків на власність, доходи, прибуток, на збільшення ринкової вартості, на міжнародну торгівлю та зовнішні операції; внутрішніх податків на товари і послуги: місцевих податків і зборів; державного мита та інших податків.

Поточні видатки – витрати бюджетів на утримання мережі підприємств, установ, організацій та органів, яка діє на початок бюджетного року та набуває чинності в даному році, а також на фінансування заходів соціального захисту населення та інших заходів, які не належать до тих, що фінансуються за видатками розвитку.

Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про державний бюджет або проекту рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

Проектне фінансування – фінансування інвестиційних проектів на підставі затвердженої проектно-кошторисної документації за рахунок власних коштів, банківських кредитів чи бюджетних асигнувань.

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками. Зустрічається рідко.

Прямі податки – це група податків, що встановлюються безпосередньо на дохід чи майно: податок на прибуток, прибутковий податок з громадян, плата за землю тощо. Їх платниками є безпосередньо власники цих доходів чи майна.

Регулюючі доходи – доходи, закріплені за бюджетами вищого рівня, що передаються до бюджетів нижчого рівня за диференційованими і щорічно змінюваними нормативами відрахувань з метою збалансування бюджетів нижчого рівня.

Рефінансування державного боргу – погашення попередньої заборгованості за допомогою випуску нових позик або шляхом заміни короткострокових зобов'язань на середньо- чи довгострокові.

Розмежування видатків між бюджетами – законодавчий розподіл видатків, що фінансуються з бюджету, між ланками бюджетної системи у відповідності з розподілом функцій держави між рівнями державної влади й управління.

Розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

Секвестр бюджету – пропорційне скорочення видатків з усіх статей бюджету (крім захищених) протягом часу, що залишається до закінчення поточного бюджетного року.

Соціальне забезпечення – фінансове утримання за рахунок бюджету громадян, які через об'єктивні причини не можуть мати самостійне джерело доходів або перебувати на утриманні інших громадян (інваліди від народження, діти-сироти, самотні люди похилого віку).

Соціальне страхування – система фінансових відносин щодо формування і використання страхових фондів, призначених для відшкодування втрат, пов'язаних з постійною чи тимчасовою непрацездатністю та втратою місця роботи.

Соціальний захист – сукупність державних заходів і видатків бюджету, пов'язаних з наданням фінансової допомоги окремим верствам населення, які в результаті економічної та фінансової кризи чи з інших незалежних від них причин не мають достатніх для самозабезпечення доходів.

Спеціальний фонд – видатки й доходи, які за своєю сутністю не підлягають загальнодержавному перерозподілу і призначені для цільового використання.

Страхування – це сукупність особливих замкнутих перерозподільних відносин між його учасниками з приводу формування за рахунок їх грошових внесків цільового страхового фонду, призначеного для відшкодування можливої шкоди, нанесеної суб'єктам господарювання, або вирівнювання втрат у сімейних прибутках у зв'язку з наслідками страхових випадків, які відбулися. Страхові компанії становлять частину так званих інституційних інвесторів.

Субвенції – міжбюджетні трансфери для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансування бюджету – надходження та витрати у зв'язку із зміною обсягу боргу, а також зміною залишку готівкових коштів по бюджету, які використовуються для покриття різниці між доходами та видатками бюджету.

Функціональна структура видатків бюджетів – групування видатків бюджетів усіх рівнів, що відображає напрямки використання коштів на виконання основних функцій *держави*.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України. – Харків: Фоліо, 1996. – 48 с.
2. Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів / Збірник нормативних актів. – Харків, Факт, 2000. – 400 с.
3. Закон України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” // Офіційний вісник України. – К.: Логос, 1998. – № 3. – С. 67-77.
4. Закон України “Про державний бюджет України на 1999 рік” // Орієнтир, 1999, № 16-17 від 28 січня. – С. 1-17.
5. Закон України Про державний бюджет України на 2000 рік” від 17.02.2000 № 1458-III // Офіційний вісник України. – К.: Логос, 2000. – № 11. – С. 1-77.
6. Закон України "Про систему оподаткування в Україні" із змінами і доповненнями.
7. Закон України Про державне прогнозування та розроблення програми економічного і соціального розвитку України // Офіційний вісник, 2000. – №16. – С. 21-37.
8. Закон України “Про оподаткування прибутків підприємств”. – К.: Парламент. вид.-во, 1998. – 102 с.
9. Закон України “Про податок на додану вартість”. – К.: Парламент. вид.-во, 1998. – 38 с.
10. Закон України "Про основні засади захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку". – К.: Парламент. вид.-во, 1998. – 24 с.
11. Законодавство України про соціальний захист населення (за станом на 20.01.2000 р.). – К.: Парламент. вид.-во, 2000. – 223 с.
12. Законодавство України про пільги громадянам: пільги, переваги, гарантії, компенсації працівникам, ветеранам, військовим, дітям, жінкам, малозабезпеченим. Збірник нормативних актів. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 557 с.
13. Закон України “Про пенсійне забезпечення”. – К.: Парламент. вид.-во, 1998. – 55 с.
14. Про основні напрямки бюджетної політики на 2001 рік (бюджетна резолюція). Постанова Верховної Ради України від 22 червня 2000 року №1827-III.

15. Основные направления бюджетной политики на 2000 год (бюджетная резолюция). – Голос Украины, 1999. – № 136 от 27 июля. – С. 7 – 10.

16. Про основні напрямки бюджетної політики на 2002 рік. Послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України // Фінанси України, 2001, №8. – С. 3-15.

17. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 роки. Проект Послання Президента України до Верховної ради України на 2000 рік. // Урядовий кур'єр. – 2000, 28 січня. – С. 5 – 12.

18. Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадикаленко С.Т. та ін. Фінансове право. – Х.: Консум, 1998. – 495 с.

19. Бутаков Д.Д. Основы Мирового Налогового Кодекса // Финансы, 1998, № 7. – с. 23-27; №8. – С. 33-36.

20. Бюджетний і податковий огляд. Річний звіт за 1999 р. Аналіз закону про Державний бюджет України на 2000 р.: Аналітичні статті, коментарі, таблиці. – К.: Група фіскального аналізу при ВР з питань бюджету, 2000. – 120 с.

21. Василик О.Д., Павлик К.В. Державні фінанси України. – К.: Вища школа, 1997. – 383 с.

22. Ганслі Теренс Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Пер. з англ. – К: Основи, 1996. – 234 с.

23. Європейська Хартія місцевого самоврядування / Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів – Харків: Факт, 2000. – 400 с.

24. Єпіфанов А.О. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.

25. Концепція Податкового кодексу України. Проект // Бізнес, 1998, 11.05. – С.3.

26. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики. – К.: Наукова думка, 1997. – 197 с.

27. Луніна І. Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин // Економіст, 2000. – №10. – С.32-36.

28. Львовичкін С. Податкова структура в Україні та шляхи її вдосконалення // Економіка України, 1999. – №8. – С. 19-25.

29. Мир в цифрах в 1996 г. – М.: – Межгосударственный статистический Комитет СНГ, 1997. – 327 с.
30. Налоги: Учебное пособие / Под ред. В.В. Буряковского. – Днепропетровск: Пороги, 1998. – 614 с.
31. Общая теория финансов: Учебник / Л.А. Дробозина, Ю.Н. Константинова, Л.П. Окунева и др. Под общ. Ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 256 с.
32. Новицький В.Є., Плотніков О.В. Динаміка зовнішніх боргових зобов'язань України. – Політична думка, 2000. – 330 с.
33. Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад – досвід ФРН // Фінанси України, 1998, №5. – С. 42 – 48.
34. СНГ в 1996 г. – М: Межгосударственный статистический Комитет СНГ, 1997. – 607 с.
35. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 222 с.
36. Статистичний щорічник за 1997 р. – К.: Держкомстат України, 1999. – 623 с.
37. Україна в цифрах 1998 р. – Київ, Держкомстат України, 1999. – 212 с.
38. Україна на роздоріжжі. Уроки з міжнародного досвіду економічних реформ/ За ред. А. Зіденберга і Л. Хоффмана. – К.: Фенікс, 1997. – 477 с.
39. Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. – 383 с.
40. Юрій С.І, Бескид І.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.
41. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник для вузов – М.: Аспект – Пресс, 1996. – 318 с.
42. Raymond Muzellec Finances publiques. – Paris, Editions Dalloz, 1997. – 432 p.
43. Jean Babtise Toulouse, Yves Rolland, Xavier Pillot Finances publiques & Politiques publiques . – Paris, Economica, 1987. – 650 p.
44. Le budget de l'Etat en France: Collection franco – russe de documents d'informations et de formations. – MICEO, 1992. – 74 p.
45. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. – Mc. Graw. – Hill, 1959.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1 ЗМІСТ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ	5
1.1 Суть, призначення і функції державних фінансів	5
1.2 Форми й методи участі держави в громадському житті	9
1.3 Фінансова політика	11
1.4 Фінансові ресурси	12
1.5 Склад і структура системи державних фінансів України	13
1.6 Еволюція теорії державних фінансів	16
2 БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ І БЮДЖЕТНИЙ	
УСТРІЙ	23
2.1 Економічний зміст і роль державного бюджету	23
2.2 Бюджетний дефіцит, проблеми дефіциту бюджету	26
2.3 Бюджетна система і бюджетний устрій України	31
2.4 Бюджетна класифікація	33
2.5 Механізм організації міжбюджетних відносин	37
3 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС	45
3.1 Бюджетна політика	45
3.2 Порядок складання, розгляду, затвердження й виконання державного бюджету України (бюджетний процес)	49
3.3 Показники доходної частини бюджету	56
3.4 Характеристика показників видаткової частини бюджету	61
3.5 Методи фінансового планування	64
4 РЕГІОНАЛЬНІ ФІНАНСИ	74
4.1 Теоретичні аспекти і проблеми розбудови регіональних фінансів	74
4.2 Структура системи регіональних фінансів	78
4.3 Доходи місцевих бюджетів	80
4.4 Характеристика видаткової частини місцевих бюджетів	82

5	ДЕРЖАВИЙ КРЕДИТ	84
5.1	Поняття й функції державного кредиту	84
5.2	Характеристика внутрішнього боргу	90
5.3	Характеристика зовнішнього боргу	92
5.4	Державні гарантії у перехідній економіці	97
5.5	Управління державним боргом	100
6	СПЕЦІАЛЬНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ ЗА УМОВ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ	107
6.1	Призначення й види державних спеціальних цільових фондів	107
6.2	Загальна характеристика державних економічних цільових фондів	110
6.3	Пенсійний фонд України.....	112
6.4	Фонди соціального страхування України	113
7	ПОДАТКОВА СИСТЕМА Й ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА	115
7.1	Природа й функції податків, зборів, обов'язкових платежів	115
7.2	Принципи оподаткування	119
7.3	Податкова система та її елементи	122
7.4	Характеристика податкової системи України	126
7.5	Сучасні податкові системи зарубіжних країн	130
7.6	Основні засади та принципи побудови Податкового кодексу України	132
8	СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА Й СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗА УМОВ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ	135
8.1	Особливості формування соціальної орієнтації державних фінансів.....	135
8.2	Форми й методи соціального захисту	138
8.3	Видатки на соціальний захист населення	142
8.4	Пенсійне забезпечення	143
8.5	Система соціального страхування й перерозподіл прибутків	146
8.6	Державна допомога сім'ям з дітьми і сімейна політика	149
8.7	Порядок фінансування освіти	150

8.8 Фінансування витрат на культуру та мистецтво	151
8.9 Фінансування закладів охорони здоров'я, фізичної культури та спорту	152
9 ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ У ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД	154
9.1 Видатки бюджетів на розвиток економіки	154
9.2 Бюджетні інвестиції	162
10 ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ	165
10.1 Суть, завдання і органи фінансового контролю	165
10.2 Види й методи державного фінансового контролю	169
11 СТРАХОВА СПРАВА	170
11.1 Економічна сутність страхування	170
11.2 Функції страхування	176
11.3 Галузі й види страхування	178
11.4 Напрямки вдосконалення страхової справи як засобу макроекономічної стабілізації економіки	180
11.5 Розвиток соціально значущих видів страхування	181
ДОДАТКИ	188
1 Тести	189
2 Завдання до модульного контролю	193
3 Теми рефератів	196
4 Плани семінарських занять	198
5 Теми контрольних робіт для студентів заочного відділення	203
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК	216
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ	225

Навчальне видання

Долінська Раїса Григорівна

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник
для студентів інженерно-економічних спеціальностей
та слухачів післявузівської системи всіх форм навчання

Роботу до друку рекомендував В.А Міщенко

Редактор О.С. Самініна

План 2000 р., поз. 25/ 4-00

Підп. до друку 28.12.2002 р. Формат 60х84 1/16. Папір офсетн.
Друк – офсетний. Гарнітура Times New Roman. Умов. друк. арк. 14,5.
Облік.-вид. арк. 12,5. Наклад 500 прим. Зам. № 11. Ціна договірна.

Видавничий центр НТУ “ХПІ”. Свідоцтво ДК № 116 від 10.07.2000 р.
61002, Харків, вул. Фрунзе, 21

Виготовлено ТОВ “КАНКОМ”